

POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO PARA INMIGRANTES EN ESPAÑA

por Francisco Sacristán Romero*

RESUMEN

El objetivo primordial en este artículo es acercar al lector a la realidad actual de las políticas activas de empleo sobre inmigrantes que están presentes en el ordenamiento jurídico de nuestro país. Para ello, y antes de empezar el análisis como tal del objeto de estudio entiendo que es conveniente situar al lector con unas líneas introductorias sobre el estado de la cuestión y conectarlo posteriormente con unos antecedentes históricos que tienen en cuenta la relación entre la situación económica española desde 1975 hasta nuestros días y las circunstancias de la población inmigrante trabajadora en España.

PALABRAS CLAVE

Empleo, inmigración, políticas activas, España

SUMARIO

1. Introducción. 2. Antecedentes históricos de la población inmigrante trabajadora en España. 3. Análisis del significado jurídico de las políticas activas de empleo para inmigrantes. 4. Acceso al empleo. 5. Creación de empleo. 6. Políticas de formación para inmigrantes. 7. Medidas para el fomento del autoempleo de inmigrantes. 8. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo primordial que pretendo alcanzar con la realización de este trabajo monográfico de Doctorado es acercarme en la medida de lo posible a la realidad actual de las políticas activas de empleo sobre inmigrantes que están presentes en el ordenamiento jurídico de nuestro país. Para ello, y antes de empezar el análisis como tal del objeto de estudio en el tercer punto, entiendo que es conveniente situar al lector con unas líneas introductorias en este primer epígrafe sobre el estado de la cuestión y conectarlo posteriormente con unos antecedentes históricos que tienen en cuenta la relación entre la situación económica española desde 1975 hasta nuestros días y las circunstancias de la población inmigrante trabajadora en España.

Como idea de arranque de esta introducción, es esencial plasmar el principio por el cual el derecho de las personas a la justicia y al bienestar personal, directamente ligados a un trabajo u ocupación digna, pasa por la búsqueda de estos valores en lugares diferentes al de nacimiento. Es algo, por otra parte, que la especie humana ha puesto en práctica desde el comienzo de los tiempos.

El lugar de nacimiento de cada uno de nosotros influye de manera poderosa en el destino y posibilidades laborales. Se puede comprender claramente que los que nacen en países ricos y democráticos van a tener una serie de oportunidades diferentes a los que nacen y crecen con sus familias en países pobres o en los que imperan dictaduras.

Este panorama global hace que el derecho a la emigración, que en algunos países europeos y especialmente en España por su posición

* Profesor Titular Interino. Universidad Complutense de Madrid, Doctor en Ciencias de la Información y Licenciado en Ciencias de la Información, Psicología y Derecho.

geográfica de puerta de entrada a Europa de la mayor parte de la inmigración africana, de origen magrebí y subsahariana, ha sido una cuestión que sistemáticamente está en los medios de comunicación y en la calle como un debate sin fin, debe aceptarse por unas elementales razones de equidad. En los países de la Unión Europea, los grupos sociales políticamente organizados están poniendo limitaciones a la movilidad de la población inmigrante con el objetivo fundamental de la defensa a ultranza del bienestar, la estabilidad, la identidad y la cohesión de los nacionales de cada uno de los Estados miembros. Y precisamente esta tensión gradual entre el derecho a la búsqueda de otros horizontes y posibilidades económicas diferentes a las que ofrece el lugar de nacimiento y la imposibilidad de hacerlo, por el gran número de trabas burocráticas, jurídicas y sociales existentes, se alza como uno de los más graves conflictos morales de nuestro recién comenzado siglo XXI pero que se arrastra desde buena parte de la pasada centuria.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU de 1948 enmarca como uno de los derechos de todo ser humano el derecho a la emigración. La libertad de circulación en el interior de un país de toda persona, con independencia de su origen, es un derecho que ha sido ratificado de forma unánime por todos los Estados miembros de la Unión Europea como uno de los motores de la construcción de unas democracias solidarias y justas. La cuestión trascendental que suscita el núcleo principal del debate es si el derecho a la emigración implica también el de la movilidad a otro país y la obligación de éste a aceptarla.

Parte de la doctrina consultada para la realización de este trabajo defiende la necesidad de que los países más avanzados, como es el caso de un amplio espectro de los miembros actuales de la Unión Europea, establezcan una apertura total de sus fronteras a la población inmigrante¹. Se basan en argumentos presididos fundamentalmente por la denominada justicia distributiva, concepto ligado al Derecho Natural, razones que son superiores a cualquier otra consideración que conecte con la nacionalidad, la raza, la cultura o la economía. Esta posición doctrinal implicaría que las personas que han nacido en países pobres verían mejorar sus posibilidades de subsistencia económica, así como la de sus hijos.

Un segundo grupo de autores añaden a los anteriores argumentos éticos otros acerca de los beneficios que la llegada de inmigrantes produce en los países receptores de mano de obra. Parten del presupuesto por el cual a medio y largo plazo, el mestizaje es siempre un dato positivo, dado que implica mezcla de sangre y de culturas, suponiendo la aportación de nuevas iniciativas que, en definitiva, representa una contribución de gran valor económico por la capacidad de trabajo y recursos humanos que ello implica².

¹ Las referencias bibliográficas sobre este asunto se encuentran en Myron WEINER. Ethics, national sovereignty and the control of immigration. *International Migration Review*, vol.XXX, nº 1, pp.171-197.

² CAPEL, Horacio. Los inmigrantes en la ciudad. Crecimiento económico, innovación y conflicto social. Publicado también en DELGADO, M. (Ed.). *Debat de Barcelona. Ciutat i immigració*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporànea, 1997, p. 83-112. Publicado también en *Scripta*

En esta misma dirección, uno de los avances más importantes de la Unión Europea en toda su historia es haber configurado la fuerza legal suficiente para que la libertad de circulación de trabajadores sea hoy en día una realidad instalada en cada uno de los países miembros.

Los diversos posicionamientos de la doctrina nos encaminan a una idea evidente y es que sobre las políticas activas relacionadas con el empleo de los colectivos inmigrantes no pueden tomarse por parte de los países receptores una serie de decisiones parciales o unilaterales. Las medidas sobre la apertura de fronteras e ingreso y mantenimiento en el empleo de los inmigrantes deberían de ser adoptadas de una forma general y simultánea por todos los países implicados, ya sean receptores u originarios de la población inmigrante trabajadora. La situación contraria es generadora de graves problemas sociales para aquellos países que aisladamente lo deciden³.

Algunos economistas de nuestro tiempo y de épocas anteriores señalan que la pobreza es siempre el punto de partida y el estado natural del hombre, mientras que la riqueza es lo adquirido y lo que se debe explicar. Las coyunturas políticas, económicas y sociales existentes en algunos países han permitido que en ocasiones a lo largo de una vida se hayan acumulado unos capitales para invertir tanto en necesidades básicas como secundarias, tales como vivienda, propiedades, equipamientos y ahorro. Desde el punto de vista fiscal, los sistemas impositivos progresivos permiten al Estado la obtención de recursos importantes para infraestructuras, sanidad y servicios públicos. Para diversos tratadistas todo este panorama se ve afectado de forma directa por la llegada masiva de inmigrantes.

Retrotrayéndonos en el tiempo, en plena edad contemporánea, un abanico de países que obtuvieron la independencia en esa época, consideraron que tenían una población escasa y apostaron fuertemente por los procesos de inmigración. Los más claros y diáfanos ejemplos se concentran en el continente americano tras las diferentes emancipaciones de las metrópolis europeas.

El historiador Nicolás Sánchez Albornoz hace referencia en una de sus obras a la famosa frase que estuvo presente en muchos de los países del continente americano y que proviene de Juan Bautista Alberdi en 1853: "Gobernar es poblar". Este principio se incrustó en algunas Constituciones, como la de Argentina, y en las legislaciones de otros países vecinos⁴.

Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, nº 3, 1 de mayo de 1997, 24 págs. <http://www.ub.es/geocrit/sn-3.htm>

³ Como es obvio, me refiero a las fronteras tal como existen hoy, sin olvidar que son un límite que ha experimentado grandes cambios históricamente; en Europa, una de las fronteras más antiguas es la hispano-francesa fijada en la Paz de los Pirineos en 1659; pero los cambios de fronteras en el Viejo continente han sido continuos: tras la paz de Utrecht (1713), la de París (1761), tras las guerras napoleónicas, con el nacimiento de los Estados liberales, tras la derrota de Francia en Sedan, tras la primera y segunda guerras mundiales, tras la caída del muro de Berlín y tras la desintegración de Yugoslavia.

⁴ SÁNCHEZ ALBORNOZ, Nicolás. *La población de América Latina. Desde los tiempos precolombinos al año 2000*, Madrid: Alianza Editorial, 1973, cap. 5.

En numerosos Estados independientes de América se promulgaron en las últimas décadas del siglo XIX leyes inmigratorias, buscando hacer realidad el principio afirmado por Juan Bautista Alberdi.

Espero que estas líneas introductorias hayan contribuido a situarnos ante una realidad que a los ciudadanos de los países más desarrollados nos sirva para ser más respetuosos y solidarios con las personas que vienen de fuera a trabajar a nuestros países, movidos en la inmensa mayoría de los casos por motivaciones puramente económicas y de mejora del bienestar personal y familiar, objetivo muy loable en todos los tiempos, lugares y culturas.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE TRABAJADORA EN ESPAÑA

Antes de comenzar propiamente el desarrollo de la evolución desde 1975 hasta nuestros días de la población inmigrante trabajadora en España, entiendo conveniente reflejar lo que ha sucedido a grandes rasgos en el continente europeo como referente más cercano.

Así, el fenómeno inmigratorio ha sido mirado con una determinada prevención por varias razones en la Europa más desarrollada, siendo una de ellas la dificultad de asumir ser lugar de inmigración cuando su pasado histórico demuestra lo contrario, aunque en el caso de la Comunidad de Madrid sus etapas de fuerte crecimiento se han debido casi siempre a la inmigración proveniente de otras regiones españolas. Desde esta perspectiva, se distinguen tres grandes etapas por la doctrina:

1ª. Los países que hoy forman la Unión Europea han sido durante siglos el primer foco mundial de emigración. A lo largo del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX, con las dos interrupciones provocadas durante las dos guerras mundiales, el tipo emblemático del emigrante era representado por millones de europeos(más de 60 si ampliamos el marco de la Unión Europea) que cruzaban los mares en busca de destinos laborales prometedores.

2ª. Desde 1950 y hasta 1975 se produce una variante del modelo clásico anterior; el cambio consistió en la experiencia migratoria intraeuropea de más de seis millones de europeos del Sur, emigrados a la Europa Occidental donde la bonanza económica precisaba de abundante mano de obra para sus pujantes industrias. Sin embargo, las democracias europeas nunca pensaron atraer trabajadores permanentes sino “invitados” según la terminología alemana. Esto ocurrió en el caso de españoles e italianos, que retornaron a sus países cuando éstos habían ascendido en la curva del desarrollo económico.

3ª. En el último cuarto del siglo XX se produce otro giro. Por un lado, descende de forma generalizada el empleo como consecuencia de la coyuntura económica surgida de la crisis del petróleo de 1973 y, por otra parte, comienza un flujo inmigratorio extraeuropeo protagonizado por personas procedentes de la periferia económica, cuyas características demográficas, sociales y culturales son percibidas de manera muy distante, mucho más que las existentes entre Europa y su prolongación americana o que los

desplazamientos Sur-Norte europeos. Se puede decir que por primera vez en el mundo contemporáneo las mayores migraciones internacionales de carácter laboral no están protagonizadas por europeos.

Una vez expuesta esta reseña del marco europeo con fines exclusivamente contextualizadores, decir que la Organización Internacional del Trabajo (en adelante, OIT) establece tres grandes ciclos económicos en España desde el final del régimen del general Franco en 1975 hasta nuestros días y que marcan un antes y un después en la evolución del mercado laboral de la población inmigrante trabajadora.

En primer lugar, la OIT se refiere a un período de 9 años (1975-1984), como un ciclo recesivo de la economía española, que coincide con una importante crisis internacional del modelo de acumulación vigente en los países desarrollados desde el final de la segunda guerra mundial. Existió una importante destrucción de empleo (se habla de 2,6 millones de puestos de trabajo), que trajo consigo la aparición de un paro estructural, que en pocos años pasó de un 2,8% a un 21,7% hacia 1984.

Durante los 9 años de este primer periodo se detuvo la emigración española hacia el extranjero y retornaron a España más de medio millón de emigrantes, la mayoría desde los países más avanzados de la Europa Occidental. Al mismo tiempo, existió una ralentización de las migraciones interiores en paralelo con el aumento del desempleo en las ciudades y la expansión de los sistemas de protección social (pensiones, subsidio agrario, etc...).

Un segundo período abarca 6 años (1985-1990), en los que se produjo un importante crecimiento económico, que se acompañó por una mayor apertura de España hacia el exterior, que dio lugar a la incorporación de nuestro país en 1986 en la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) y la afluencia de numerosos capitales extranjeros. El crecimiento ocupacional se fraguó en buena medida bajo nuevas modalidades de contratación temporal que se apoyaron en reformas legislativas de las relaciones laborales.

Es en estos años cuando se va a producir el “despegue” de la inmigración laboral extranjera que en, un número considerable, se encontraba en una situación de irregularidad administrativa, lo que facilitaba su inclusión en actividades de la denominada “economía sumergida”.

Finalmente, en el tercer período que llega hasta hoy, existen cuatro años cruciales como fueron los comprendidos entre 1991 y 1994, inclusive. 1991 supone el año de conclusión del período anterior de expansión económica, comenzando un nuevo ciclo recesivo, a pesar que en 1994 se detectan ya signos de recuperación de la economía española.

El comienzo de este período coincidió con la puesta en marcha de un proceso de regularización de trabajadores extranjeros, mediante el cual unas 100.000 personas obtuvieron permisos laborales. Al mismo tiempo, se puso en marcha una política regulatoria de flujos migratorios, concretada en el

establecimiento de un cupo anual de trabajadores inmigrantes. La estabilidad en el orden jurídico-laboral que se pretendía con estas medidas estuvo afectada por el desarrollo de la crisis de empleo, y la recesión de sectores económicos donde se concentra una buena parte de los trabajadores de origen extranjero.

Una vez realizada esta labor de periodificación histórica de la etapa democrática, entiendo importante la referencia a las características fundamentales de la mano de obra extranjera en España.

Con el instrumento de las fuentes estadísticas disponibles en este momento no es posible un conocimiento detallado y preciso de la evolución histórica de la mano de obra extranjera en la economía española.

Lo primero que hay que constatar es la diversidad de orígenes de la población inmigrante extranjera en España. Teniendo en cuenta la importante heterogeneidad interna, tanto por su origen nacional como por sus características demográficas, existen distintas formas de inserción en el mercado laboral (sector económico, rama de actividad, estatus ocupacional o espacio geográfico de asentamiento).

Teniendo como punto de partida dos grandes bloques de origen, configurados desde la perspectiva de la posición de los países de origen en el orden económico internacional, podríamos clasificar a los trabajadores extranjeros como procedentes del “primer” o del “tercer” mundo. Empleando este criterio diferenciador, se constata que un 70% procede de los llamados países menos desarrollados o en vías de desarrollo. Este dato refleja que casi un tercio es originario de los llamados países del “Norte”. Pero, si en vez de emplear un criterio jurídico, usamos uno sociológico, algunos autores plantean incluir a la inmigración portuguesa como procedente del “Sur” y esto implicaría que el 24% de los trabajadores extranjeros proviene del “Norte”. Una gran mayoría de autores consultados está de acuerdo en que no cabe asimilar el **origen nacional** de un inmigrante con una determinada **posición social**, dado que ni todos los trabajadores del “Sur” son mano de obra barata y sin cualificación, ni todos los llegados del “Norte” son técnicos o ejecutivos de empresa. Pero, no obstante, conviene destacar esta diversidad de orígenes, especialmente porque a partir de 1992 la mayor parte del contingente del “Norte” ha desaparecido del control estadístico, existiendo una especie de situación de “invisibilidad”.

Finalmente, si realizamos una clasificación de los trabajadores extranjeros por bloques regionales de origen, existen dos regiones, el Magreb y la Unión Europea, que aportan más de la mitad de trabajadores inmigrantes en situación legal(el 55%) y sólo otras tres superan la barrera del 5%: América del Sur, el Lejano Oriente y el África subsahariana.

3. ANÁLISIS DEL SIGNIFICADO JURÍDICO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO PARA INMIGRANTES

3.1. PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Como punto de partida inicial empezaré este tercer punto por indicar algunas de las normas jurídicas internacionales que amparan y ponen en pie de igualdad, tanto a los nacionales como a los extranjeros en su deseo de incorporarse al mundo laboral. Esta idea de arranque se concretó en la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965, que define la “discriminación racial” como “toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos o libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”.

Pero con anterioridad, el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación de 1958 define como discriminación “cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social, que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación”.

Conviene reflejar que desde el punto de vista de la OIT, la fórmula para alcanzar un régimen inmigratorio sostenible en el siglo XXI supone reconocer la existencia de una demanda de mano de obra, no sólo en Europa y América del Norte, sino también en otros países en desarrollo en África, Asia y América Latina. De acuerdo con estimaciones de la ONU, los habitantes de algunos países de Europa y Asia deberían trabajar hasta los 77 años si no hubiera más entrada de inmigrantes.

Para lograr la ansiada “sostenibilidad” sería necesario contar con estrategias y estructuras que permitan administrar y regular las inmigraciones de forma adecuada, lo cual requiere de un consenso social con la participación de los sectores más afectados, en particular trabajadores y empresarios. Además, la OIT insiste en que también es importante asegurar un tratamiento correcto para los inmigrantes, ya estemos hablando de empleados temporales o permanentes.

Los trabajadores que emigran en forma irregular son especialmente vulnerables a la explotación y el abuso debido a que la amenaza de detención y deportación impide cualquier tipo de asociación sindical y los expone a condiciones laborales peligrosas. La legislación actual de la OIT propone adoptar acciones para evitar el traslado de inmigrantes clandestinos mediante sanciones para los traficantes y empresarios que se presten a la realización de ofertas de trabajo a personas indocumentadas.

Los primeros Convenios sobre trabajadores inmigrantes se hicieron bajo el auspicio de la OIT. El Convenio de 1949 (número 97) estableció las bases para un marco normativo moderno y el Convenio de 1975 (Cláusulas suplementarias), en concreto el número 143, abordó una serie de asuntos relacionados con la inmigración ilegal, con una referencia explícita a la aplicación de normas provenientes de la protección más sustantiva de los derechos humanos fundamentales.

Estos dos Convenios de la OIT establecen las bases para la elaboración y desarrollo de una legislación de la inmigración laboral a nivel nacional. Además estipulan que los Estados deben facilitar prácticas de reclutamiento justas, un proceso transparente de consultas con interlocutores sociales, reafirmar la no discriminación, y establecer la igualdad de acceso entre trabajadores locales e inmigrantes frente a asuntos tan trascendentales como los derechos y la protección de seguridad social, condiciones laborales, salarios o afiliación sindical.

50 países ratificaron una o las dos convenciones de la OIT, incluyendo a 11 Estados de la Unión Europea.

El Convenio Internacional sobre esta materia adoptado por la Organización de las Naciones Unidas en 1990 y ratificado por 22 Estados, toma en cuenta principios fundamentales sobre las condiciones de los trabajadores inmigrantes que habían sido incluidos en los anteriores dos Convenios de la OIT que se han citado.

El Convenio entró en vigor tras una Campaña Mundial para promover su ratificación que implicó la alianza de tres agencias del sistema de Naciones Unidas: la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), con la participación de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y de 10 organizaciones no gubernamentales(ONG,s) relacionadas con la protección de los derechos más esenciales e importantes de los trabajadores inmigrantes.

Todos estos Convenios Internacionales reflejan que, a pesar de su importancia económica y de la enorme cantidad de personas involucradas, los trabajadores inmigrantes con frecuencia no están protegidos por las legislaciones nacionales y son considerados como una fuerza laboral barata, dócil y flexible.

El número de personas que viven y trabajan en países distintos al de su origen se duplicó desde 1975 hasta alcanzar la cifra de 175 millones de personas, que representan el 3 por ciento de la población mundial. La OIT considera que existirían con los datos actualizados unos 120 millones de trabajadores inmigrantes junto con sus familias. El resto está representado por refugiados, personas en busca de asilo e inmigrantes establecidos.

Aunque será tratada la cuestión más adelante, constatar que la doble forma de abordar la discriminación en el empleo por el origen racial o étnico

perdura en el ámbito comunitario en dos relevantes Directivas antidiscriminación que se aprobaron en el año 2000(2000/43/CE y 2000/78/CE).

La más importante a nuestros efectos y en relación al objeto de estudio planteado es la segunda de ellas, es decir, la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2001, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DOCE, L303, 2.12.2000). Se circunscribe a una aplicación concreta del principio inspirador en el ámbito del empleo y la ocupación independientemente de una serie de motivos como son la religión o convicciones, la discapacidad, la edad o la orientación sexual. Sólo quedó fuera la discriminación basada en el género porque se había regulado en el campo del empleo en la Directiva 76/207/CEE de 1976 y se ha actualizado con los conceptos de las dos directivas de 2000 con la nueva Directiva 2002/73/CE.

A pesar que la discriminación que sufre el inmigrante afecta a diversos sectores de las relaciones sociales e institucionales, el del empleo y el trabajo es un terreno especialmente sensible y esto explicaría que en distintas instancias internacionales como la OIT o supranacionales como la Unión Europea se hayan aprobado disposiciones específicas para la promoción de la igualdad de trato en estos ámbitos. El concreto peligro de discriminación en el campo laboral lo reconoció el informe del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia (EUMC 2000) cuando pone de manifiesto que “la mayor parte de las denuncias de discriminación en los Estados miembros guardan relación con el mercado de trabajo, el empleo y la ocupación”. Se alude a situaciones como la exclusión en determinados empleos, salarios más bajos, tasas de participación laboral menores con relación a las poblaciones nativas o mayores riesgos de desempleo.

3.2. MARCO CONSTITUCIONAL

El diseño, elaboración y puesta en marcha de las políticas activas de empleo dirigidas al colectivo inmigrante en una sociedad democrática como la española debe partir de la constatación de las aportaciones que en el plano económico, social y cultural realizan los trabajadores extranjeros que vienen a España, y a los que les ampara el reconocimiento que de sus derechos y libertades fundamentales hace el Título 1 de la Constitución Española de 1978 y muy en especial su artículo 13, que establece lo siguiente:

“1. Los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente Título en los términos que establezcan los tratados y la ley.

2. Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

3. La extradición sólo se concederá en cumplimiento de un tratado o de

la ley, atendiendo al principio de reciprocidad. Quedan excluidos de la extradición los delitos políticos, no considerándose como tales los actos de terrorismo.

4. La ley establecerá los términos en que los ciudadanos de otros países y los apátridas podrán gozar del derecho de asilo en España.”

Vemos, por tanto, que la CE establece en su artículo 13, apartado 1, que “los extranjeros gozaran en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley”.

Es importante advertir que este artículo no establece, sin embargo, una equiparación en derechos de españoles y ciudadanos extranjeros, sino la remisión a normas de rango inferior que regulen el goce efectivo de los derechos y libertades establecidos en el Título 1. Esta concreción se vuelve necesaria, por cuanto los términos empleados para designar a los sujetos de estos derechos y libertades resultan equívocos en cuanto a su alcance. Ateniéndonos exclusivamente al Título I de la CE, y en virtud del artículo 13.1., no es posible determinar con precisión los derechos y libertades que gozan los extranjeros en España.

Ha sido la doctrina del Tribunal Constitucional la que ha establecido el criterio sobre la titularidad y ejercicio de los derechos por parte de los extranjeros:

«... Existen derechos que corresponden por igual a españoles y extranjeros y cuya regulación ha de ser igual para ambos; existen derechos que no pertenecen en modo alguno a los extranjeros (los reconocidos en el artículo 23 de la Constitución Española, según dispone el artículo 13.2 y con la salvedad que contienen); existen otros que pertenecen o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio». (Sentencia del Tribunal Constitucional de 23 de noviembre de 1984, Sala Primera).

Pero la concreción se convierte en una limitación; aun siendo su ánimo reconocer a los extranjeros la máxima cota de derechos y libertades, ofreciendo para ello las mayores garantías jurídicas, distingue, de manera muy clara, entre las situaciones de legalidad e ilegalidad, de tal forma que sólo quienes se hallen de manera regular en España, gozarán del pleno ejercicio de estos derechos.

Desde esta concepción de partida, si bien la inmigración comporta algunas veces ciertos problemas y retos de diversa índole a la sociedad de acogida, es muy superior el valor del intercambio que conlleva el proceso migratorio para ambas poblaciones, máxime si tenemos en cuenta que la población inmigrante se ha convertido en no pocas ocasiones en un elemento importante para el mayor progreso económico de las sociedades desarrolladas.

Por todo ello, el eje central de las políticas activas de empleo destinadas a los inmigrantes, desde un punto de vista constitucional, no debe ceñirse a

una mera regulación de los flujos laborales y menos aún a un exclusivo control de entrada y permanencia, sino que debe, además, apoyar los procesos de convivencia e integración, en tanto en cuanto estamos ante verdaderos fenómenos de asentamiento de población, que requieren un adecuado y justo tratamiento.

La integración, que no asimilación, debe concebirse desde el mutuo respeto de creencias, culturas y concepciones de la vida, en definitiva, desde el respeto de los Derechos Humanos.

La política inmigratoria debe contemplar los aspectos socio-laborales, educativos, culturales, de convivencia territorial y de participación ciudadana sobre la base de normas claras y adecuadas que garanticen la seguridad jurídica de las personas inmigrantes y que se apliquen desde una actuación coherente y unitaria de las diversas Administraciones Públicas.

3.3. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

Para situarnos de una forma lo más cercana posible a los objetivos que se pretenden conseguir en el desarrollo de esta cuestión relativa al concepto y características del objeto de estudio, es necesario empezar matizando que, desde un enfoque amplio, las políticas activas de empleo intentan suplir las desigualdades presentes en el mercado de trabajo a partir de la toma en consideración de la heterogeneidad de los diferentes colectivos que participan en el mercado. Así, entre las políticas activas de empleo, se podrían distinguir tres grandes grupos, a partir de la clasificación realizada por Sáez⁵:

1º. Las que persiguen el desarrollo de un buen sistema de intermediación entre la oferta y la demanda a través de medidas de diversa naturaleza.

2º. Las actuaciones encaminadas a la mejora de los mecanismos de educación y formación a efectos de facilitar a los jóvenes una base de partida que les permita desempeñar una profesión y avanzar en la cualificación profesional de los adultos.

3º. Las que tienen una directa conexión con la promoción del empleo.

En este contexto interesa especialmente analizar la combinación de medidas con relación a la orientación, formación y experiencia laboral. Además, respecto a las consecuencias jurídicas de tales políticas, hay que hacer un especial esfuerzo para adentrarse en la operatividad de los programas hacia la población-objetivo que constituye el colectivo de trabajadores inmigrantes.

Conviene recordar que en los países más desarrollados se ha registrado en los últimos diez años un notable aumento de las políticas activas de empleo

⁵ SÁEZ, F. (1997): "Políticas de mercado de trabajo en Europa y en España". *Papeles de Economía española*, 72:309-325

destinadas a los colectivos con una baja tasa de colocación, entre los que se encuentran los inmigrantes.

Según Sáez, el grupo más importante ha sido el de los desempleados de larga duración (superior a un año) y que superan cierta edad, el segundo conjunto de colectivos se caracteriza por el de aquellas personas cuya experiencia laboral es muy pobre o incluso inexistente (marginados, personas con historial delictivo, inmigrantes y gente con baja cualificación) y el tercer grupo serían los jóvenes recientemente incorporados al mercado de trabajo. Otros grupos de segunda línea son los considerados como inactivos (especialmente se refieren a las mujeres) y los receptores de rentas sociales, a los que se empuja hacia el empleo como mecanismo de integración social.

Una vez realizada esta incursión general, es preciso destacar que para una de las instituciones españolas con más conocimiento y experiencia en esta materia, como es el Consejo Económico y Social (CES), estas políticas comprenderían dos grandes grupos de medidas, a saber:

1º. Las destinadas a una actuación directa que incida sobre el mercado de trabajo para aumentar el empleo o reducir el paro, tales como los incentivos económicos (bonificaciones, subvenciones, etc...) a la contratación.

2º. Las que van dirigidas a la mejora sustancial y cualitativa de los procesos de ajuste a corto y medio plazo entre la oferta y la demanda de trabajo, ya sea mediante la formación de los activos, el incentivo(o la supresión de obstáculos) a la movilidad geográfica de la mano de obra, la mejora de la intermediación entre los flujos de oferta y demanda en el mercado de trabajo, e incluso una más fluida información de este mercado (que es, por ejemplo, uno de los esfuerzos de los observatorios públicos de empleo).

En España, un estudio serio y riguroso de las políticas activas de empleo destinadas a los trabajadores inmigrantes debe partir de dos factores básicos en su configuración: su contextualización dentro del modelo adoptado por la Unión Europea y el alto grado de descentralización en las competencias, servicios y funciones que les atañen.

Las políticas activas de empleo pretenden contribuir al incremento de las posibilidades de incorporación y mantenimiento laboral de los inmigrantes, combinando, al mismo tiempo, flexibilidad y seguridad en el empleo. Además, en términos macroeconómicos, la actuación selectiva sobre la oferta y la demanda, con medidas tales como el fomento de la iniciativa privada, la ayuda a la movilidad a sectores con suficiente demanda o la creación directa de empleo, permiten reducir los desequilibrios o desajustes en el mercado de trabajo.

Tomando como punto de partida y referencia esencial la vigente Ley de Empleo, Ley 56/2003, de 16 de diciembre, ya en la misma Exposición de Motivos se alude a que uno de los factores esenciales que han estado presentes en el entramado actual del mercado laboral español es el denominado por los redactores de la ley “fenómeno inmigratorio”, que sin lugar

a dudas ha contribuido a una importante modificación cualitativa y cuantitativa del empleo en España.

Lo establecido en la Exposición de Motivos tiene continuidad en la misma Ley cuando el artículo 2, concerniente a los objetivos de la política de empleo, cita de forma específica al colectivo migratorio externo en su apartado g), entendiendo que una de las metas de la Ley es la coordinación de la articulación de las políticas de empleo, teniendo muy presentes tanto a la inmigración interna como a la externa; estos aspectos van ligados a los principios de la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación, de acuerdo a lo previsto en el artículo 9.2 de la CE.

Además, este apartado g) del artículo 2 conecta con su apartado d), especificando que los inmigrantes se encuentran dentro del conjunto de colectivos en los que es preciso fomentar políticas destinadas a la integración laboral, dado que son grupos que presentan por las diversas características que concurren en ellos más trabas y problemas a la hora de encontrar empleo que el resto de ciudadanos. Entre estos colectivos, el artículo 2, apartado d), de la Ley de Empleo cita de forma específica a los “jóvenes, mujeres, discapacitados y parados de larga duración mayores de 45 años”.

Una vez introducidas estas dos puntuales referencias significativas sobre el objeto de estudio, ubicadas en la Exposición de Motivos y el artículo 2 de la Ley, enfoco la atención al importante artículo 23 que delimita el concepto básico sobre el que pivota este trabajo y éste no es otro que el de “políticas activas de empleo”. En consonancia con el espíritu integrador que orienta a esta Ley de Empleo, se definen las políticas activas de empleo como “el conjunto de programas y medidas de orientación, empleo y formación que tienen por objeto mejorar las posibilidades de acceso al empleo de los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores, así como aquellas otras destinadas a fomentar el espíritu empresarial y la economía social”.

De esta definición se pueden extraer algunas características básicas acerca de estas políticas activas de empleo que, desde mi perspectiva particular, serían las siguientes:

1ª. Se advierten tres ejes esenciales sobre los que descansarían estas políticas: **orientación, empleo y formación.**

En torno a estas tres líneas de actuación deberíamos tener presente el esquema mental de inserción del colectivo inmigrante en el mercado laboral español, puesto que se van a reproducir en la legislación específica que tiene como destinatarios principales a los inmigrantes.

Dicho esto, no podemos pasar por alto que para intentar acercarnos a las anteriores tres líneas de actuación, las medidas favorecedoras para integrar a los colectivos con más dificultades, no sólo para encontrar empleo, sino

también para consolidar un puesto de trabajo estable y de calidad, deben acompañarse de un importante incentivo económico.

En este sentido, el actual Ministro español de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera, recalca que “la cantidad destinada a políticas activas de empleo en el presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal para el año 2005 es de 6.372,6 millones de euros, que supone un aumento de 462,3 millones, un 7,8%, con respecto al año anterior”⁶.

En el capítulo específico relativo a la integración laboral de los inmigrantes, el presupuesto que corresponde a la Dirección General de Inmigración se sitúa en unos 12 millones de euros, despuntando de una manera especial las transferencias que desde la Administración Central se harán a distintas instituciones autonómicas y municipales, que de acuerdo a lo comunicado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, coparán tres cuartas partes del presupuesto.

2ª. Se alude en la definición sobre políticas activas de empleo a que éstas van enfocadas al grupo de **“los desempleados en el mercado de trabajo, por cuenta propia o ajena, y la adaptación de la formación y recalificación para el empleo de los trabajadores”**. Es pertinente, por ello, hacer una distinción entre dos grupos ya de entrada:

- a) Desempleados por cuenta propia o ajena.
- b) Trabajadores en lo relativo a su formación y recalificación para el empleo.

3ª. Fomento del ánimo de creación de empresas y de la denominada **“economía social”**.

Desgranado el concepto y características de las políticas activas de empleo, el artículo 26 de la Ley de Empleo se refiere a los inmigrantes como “colectivo prioritario” al que deben ir dirigidas las medidas de fomento del acceso y mantenimiento en el empleo.

3.4. LAS POLITICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA EUROPA COMUNITARIA

Partiendo del Tratado de Ámsterdam se incorporó el artículo 13 que establece que “el Consejo (...) podrá adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual”. Al amparo de este precepto, se aprobó en el año 2000 una Directiva muy relevante referida al establecimiento de la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, en concreto, la Directiva 2000/78/CE. Así, en el considerando nº 9 de esta Directiva, se establecía que “el empleo y la ocupación son elementos esenciales para garantizar la igualdad de oportunidades para todos y

⁶ Este dato está tomado de la publicación electrónica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, NIPO 201-04-014-X ISSN: 1577-189 X, 14 de octubre de 2004, Madrid.

contribuyen decisivamente a la participación plena de los ciudadanos en la vida económica, cultural y social, así como a su desarrollo personal”.

La normativa comunitaria es un fiel reflejo del trabajo realizado en el Consejo Europeo de Luxemburgo, celebrado en noviembre de 1997, en el que la Unión Europea dio un impulso muy importante y de una forma progresivamente integrada, a las políticas activas de empleo, como un desarrollo del nuevo Título de Empleo que se incluyó en el Tratado de Ámsterdam. La consecuencia jurídica que se deriva de todo este proceso es que las políticas activas de empleo en España vienen definidas en buena parte por las líneas y directrices generales que introduce la Unión Europea en el Derecho Comunitario.

Tres años más tarde de la reunión de Luxemburgo se celebró el Consejo Europeo de Lisboa, en concreto en marzo de 2000, en el cual se acordaron una serie de actuaciones relevantes tales como la definición de una estrategia global para el crecimiento económico a largo plazo, el pleno empleo, la cohesión social y el desarrollo sostenible en una sociedad basada en el conocimiento, que se ha venido denominando en el marco comunitario con el título de Estrategia de Lisboa. Dentro de ésta hay que realizar una especial mención a la denominada Estrategia Europea de Empleo, que se conoce con las siglas EEE. Este enfoque sobre el empleo en el ámbito de la Unión Europea intenta hacer una reordenación y ampliación de las diversas directrices para el empleo que se habían configurado como principios informadores para la política comunitaria, completándose con una serie de objetivos de tipo cuantitativo a diez años. Para la instrumentación de esta Estrategia Europea de Empleo, se definieron cuatro grandes pilares, en los que cada año se establecerían diversas directrices, debiendo ser desarrolladas éstas por los países miembros de la Unión Europea en políticas concretas, dentro de los sucesivos programas nacionales para el empleo con un período anual de actuaciones. En concreto, los cuatro grandes pilares son:

1º) Mejora de la capacidad de inserción profesional.

2º) Desarrollo del espíritu de empresa.

3º) Fomento de la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas.

4º) Refuerzo de las políticas de igualdad de oportunidades en el mercado laboral.

En el contexto de este proceso que empezó en Luxemburgo en 1997, las sistemáticas revisiones de la EEE han llevado a la determinación de la necesidad de realizar un ejercicio de simplificación para ofrecer enfoques y orientaciones más generales, con una mayor determinación de las acciones prioritarias y responsabilidades que mejor están definidas. Así, en junio de 2003, se procede a una crucial modificación de la EEE para el período trianual 2003-2005, en el que las características más sobresalientes están construidas alrededor de unos puntos muy específicos, tales como la determinación de tres

objetivos generales, cuya materialización pasaría por el cumplimiento de cuatro requisitos básicos que deben recogerse en la aplicación por parte de los Estados miembros de la EEE revisada, un menor número de directrices, reducido a diez y un período de vigencia de estas directrices a tan sólo tres años. De forma paralela, se han ido matizando un conjunto cada vez más amplio de indicadores cuantitativos para la medición y la evaluación de las políticas en las que se recojan estas líneas de actuación genérica.

Podemos vislumbrar que en el actual marco comunitario, uno de los efectos más clarificadores de la filosofía que encierra la Estrategia de Lisboa, es el de destacar el papel tan relevante que deben tomar las políticas activas de empleo en los países miembros de la Unión Europea. De acuerdo a la EEE, los Estados han ido elaborando cada año programas nacionales de acción para el empleo. Conviene mencionar que la actuación encaminada a la mejora de la capacidad de inserción profesional de los trabajadores es la que concentra la mayor parte de las políticas activas del mercado de trabajo. A pesar que ese objetivo se haya dirigido en mayor proporción a la ordenación de programas y actuaciones ya existentes que para el diseño y la puesta en marcha de otros nuevos, sí es preciso mencionar que sobre dicho objetivo se han establecido las bases para el arranque de distintas medidas que tienen un reflejo en los denominados Planes Nacionales de Acción para el Empleo de nuestro país.

Tres de los fines de estos Planes se han enfocado a la incentivación de la participación en el mercado de trabajo, la potenciación de la búsqueda de empleo y la promoción de la igualdad de oportunidades.

En el diseño de este trabajo interesa especialmente la directriz 7, destinada a la promoción activa y decidida de la integración de todos aquellos colectivos desfavorecidos por distintas causas en el mercado de trabajo y a enfrentarse de una manera eficaz a la discriminación que sufren.

En el camino indicado por esta anterior directriz, las acciones a favor de la integración de los colectivos desfavorecidos se destinan a actuaciones concretas en el campo de la educación y formación de jóvenes y adultos, personas discapacitadas e inmigrantes. En el caso concreto que ocupa la atención de este trabajo, o sea, el colectivo inmigrante, existen diferentes actuaciones para luchar contra su discriminación, que pasan por la elaboración de itinerarios integrados de inserción laboral que contemplen sus potencialidades y posibilidades de empleo de forma individualizada; por la formación de profesionales en el campo de la inmigración y por la regularización de la situación laboral de los inmigrantes que acrediten el desempeño de un trabajo durante al menos el período de un año.

En la atención particular al colectivo inmigrante son tres medidas específicas las que están previstas en el denominado Programa Operativo “Lucha contra la discriminación”, cofinanciado por el Fondo Social Europeo, a saber:

- 1ª) Itinerarios integrados de inserción laboral para inmigrantes.

En esta apartado se toman en consideración las diferentes y variopintas características personales y laborales de los inmigrantes, con el objetivo de intentar el descubrimiento y la potenciación de las posibilidades de acceso al empleo desde un enfoque netamente individualizado. Este itinerario está formado por una serie de fases, a saber:

- a) Diagnóstico de la situación, cuya herramienta esencial es una entrevista personal.
- b) Formación previa, con instrumentos poderosos tales, como el aprendizaje del idioma español y de otra lengua específica oficial de la Comunidad Autónoma que se trate, además de un entrenamiento básico en habilidades sociales.
- c) Orientación sociolaboral.
- d) Formación ocupacional.
- e) Apoyo al autoempleo.
- f) Medidas de acompañamiento de tipo sociopedagógico, que se concretan en ayudas destinadas a gastos de guarderías y escuelas infantiles, ayudas para sufragar los costes de transporte y manutención para aquellos casos que se entiendan como más vulnerables, etc...

2ª) Formación de profesionales con dedicación exclusiva enfocada al colectivo inmigrante.

Se trata de impulsar medidas eficaces para dotar de una preparación teórica y práctica en materia de extranjería y recursos sociales existentes en las diferentes Administraciones Públicas de ámbito territorial estatal, autonómico o local, destinada a todos aquellos profesionales de los diversos organismos e instituciones públicas y privadas que trabajan directamente con los inmigrantes, con el objetivo esencial de su inserción en el mercado laboral.

3ª) Sensibilización, estudios y seminarios sobre el colectivo inmigrante.

El objetivo es alcanzar una efectiva concienciación social a través de la realización de campañas concretas y la realización de encuentros, jornadas y seminarios, intentando que en estos diferentes actos participen el mayor número de agentes sociales implicados en todo lo que constituyen las trabas esenciales que impiden la plena integración de los inmigrantes en el mercado de trabajo español.

Las propuestas particulares que los dos Sindicatos españoles más representativos en el ámbito territorial estatal, UGT y CC.OO., entienden esenciales para hacer efectivos los objetivos de la Directriz 7 se centrarían en estos cinco puntos:

1º) Desarrollo reglamentario de la Ley de Extranjería, dando cabida a la participación de los interlocutores sociales.

2º) Establecimiento de unas normas claras y participativas para la determinación de los contingentes, teniendo presentes la situación nacional de

empleo, el papel de los Servicios Públicos de Empleo, la articulación sectorial y territorial y la implicación de empresarios y organizaciones sindicales.

3º) Dotación de medios y recursos suficientes a la Administración española en los países de origen de la población trabajadora inmigrante para la potenciación de la contratación en sus países de nacimiento y el establecimiento de planes de acompañamiento y de integración sociolaboral (lengua, derechos laborales, regulación colectiva, protección social, etc...)

4º) Luchar contra las situaciones de explotación y desigualdad de las personas inmigrantes vinculadas a la irregularidad y al empleo sumergido, así como la promoción de los procedimientos de actuación coordinada entre las distintas Administraciones Públicas, incluida la Inspección de Trabajo, con el objeto de hacer emerger a la superficie el empleo irregular, con la persecución del fraude empresarial y asegurando la protección a los trabajadores que pongan en conocimiento de las instancias judiciales estas situaciones.

5º) Definición de programas de integración social destinados a los inmigrantes en materia de educación, vivienda, servicios sociales, etc...

Bajando al terreno concreto de las distintas Comunidades Autónomas, la materialización de esta directriz 7 se concreta en las siguientes actuaciones:

-Aragón:

- * Ayudas a la contratación de trabajadores en riesgo de exclusión en Empresas de Inserción Laboral.

- * Información, atención especializada y asesoramiento individualizado acorde a inmigrantes.

- * Participación en la iniciativa comunitaria EQUAL potenciando la formación e integración de colectivos desfavorecidos.

- * Ayudas a los empresarios para facilitar el alojamiento de trabajadores temporales e inmigrantes.

- * Convenios con asociaciones de agricultores y cooperativas para la contratación de trabajadores temporales e inmigrantes.

- * Convenios con entidades para la intermediación laboral con personas inmigrantes y sensibilización de las empresas.

-Asturias:

- * Plan de Formación para personas con discapacidad y amenazados de exclusión.

-Canarias:

- * Acciones para la integración de colectivos en riesgo de exclusión del mercado de trabajo.

- * Inserción laboral de inmigrantes.

-Cataluña:

- * Proponer oportunidades de integración a los colectivos con riesgo de exclusión del mercado de trabajo.

- * Subvención global.

-Comunidad Valenciana:

- * Programa de Talleres de Formación e Inserción Laboral.

- * Plan Integral de empleo para personas con riesgo de exclusión social.

-Galicia:

- * Incentivos a la contratación temporal e indefinida de desempleados en riesgo de exclusión social.

-Madrid:

- * Ayudas a empresas de promoción e inserción laboral de personas en situación de exclusión social.

-Navarra:

- * Formación e inserción de inmigrantes.

-La Rioja:

- *Ayudas a la contratación estable, mínimo de un año, de trabajadores desempleados en riesgo de exclusión social.

Haciendo un repaso al conjunto de medidas específicas dentro del ámbito territorial autonómico, se percibe de una forma nítida que Aragón es la Comunidad Autónoma española que más programas y presupuesto regional destina a hacer posible la concreción de la directriz 7 en lo concerniente al colectivo inmigrante.

Por último, en el marco de la Unión Europea conviene hacer una especial mención a la conocida como iniciativa comunitaria EQUAL, que tiene como objetivo la cooperación transnacional para la promoción de una nueva metodología de lucha contra las discriminaciones y desigualdades de todo tipo existentes en relación con el mercado de trabajo. El objetivo de esta iniciativa, tal y como se contempla en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE), de 5 de mayo de 2000, es el de “promover nuevas maneras de

combatir todas las formas de discriminación y desigualdad en relación con el mercado de trabajo a través de la cooperación transnacional”.

En el campo particular que centra el interés de este trabajo, EQUAL distingue dos propósitos diferentes para enfocar el alcance de la capacidad de inserción profesional:

a) Hacer posible a través de una serie de instrumentos y herramientas concretas el acceso y la reincorporación al mercado de trabajo de las personas que sufren en mayor medida las trabas y obstáculos para integrarse o reintegrarse en el mercado laboral.

b) Tomar medidas drásticas y eficaces para luchar contra el racismo y la xenofobia conectados al mercado de trabajo.

3.5. ÁMBITO DE ACTUACIÓN ESPAÑOL EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Una vez perfiladas las ideas básicas del modelo comunitario que subyace con relación a las políticas activas de empleo, para afrontar una perspectiva adecuada de lo que ocurre en España, conviene no ignorar la configuración múltiple, tanto en los aspectos del diseño como en los de la ejecución, que provienen de la distribución de competencias entre la Administración Central del Estado y las 17 Comunidades Autónomas y las 2 Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla en esta materia, y de la capacidad de las Administraciones locales de adoptar medidas de tipo complementario. Retrotrayendo la atención al tercer punto de este epígrafe, se veía que la actual y vigente Ley de Empleo tiene como objetivos fundamentales el de la armonización del modelo surgido de la distribución de competencias y garantizar la adecuada cooperación y coordinación entre las diferentes Administraciones y entre los agentes públicos y privados, que se encuentran implicados, para intentar en la medida de lo posible la movilización y optimización de los recursos disponibles al objeto de lograr mayores niveles de eficiencia en las políticas de empleo.

Se puede constatar que la Ley de Empleo ha instaurado un concepto integral de política activa de empleo, diseñada como el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las Comunidades Autónomas cuyos objetivos vienen determinados por el desarrollo de programas y medidas dirigidas a la consecución del pleno empleo, además de la calidad del empleo, la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo y la reducción y debida protección de las situaciones de desempleo. Una de las consecuencias evidentes de la amplitud del concepto de política activa de empleo que se recoge en la vigente Ley de Empleo, es la imprescindible regulación de las competencias de cada una de las instituciones y organismos implicados en su diseño y ejecución, pero no ignorando en ninguno de los supuestos posibles a las Administraciones Públicas de carácter local en el desarrollo del conjunto de las políticas activas de empleo. En virtud de todas las circunstancias, es relevante el modelo del Sistema Nacional de Empleo, cuyos ejes esenciales de actuación se centran en un modelo de descentralización territorial y de coordinación funcional, en el que las finalidades se centren en el aumento

progresivo de las tasas de intermediación laboral y en asegurar la aplicación de las políticas activas de empleo y de la acción protectora por desempleo, así como la ineludible garantía de la unidad del mercado de trabajo en España, su integración en el mercado único europeo y la libre circulación de los trabajadores.

Especificar que el Sistema Nacional de Empleo está formado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las diferentes Comunidades Autónomas. En el caso del Servicio Público de Empleo Estatal, hablamos de un organismo autónomo de la Administración General del Estado que tiene como fines esenciales la ordenación, desarrollo y seguimiento de la política de empleo. En lo concerniente a los servicios de las Comunidades Autónomas, decir que son los órganos o entidades a los que se encarga, en su correspondiente ámbito territorial, la gestión de la intermediación laboral y de las políticas activas de empleo.

Por último, dejar constancia que a partir del objetivo deseable de dotar de una mayor transparencia al mercado laboral, se establecen unos determinados principios comunes de actuación, tales como los de integración, compatibilidad y coordinación de los sistemas de información, además de la existencia de un lugar común en la red telemática que haga posible el conocimiento de las ofertas y demandas de empleo y oportunidades de formación en todo el territorio español.

4. ACCESO AL EMPLEO

4.1 ADECUACIÓN DE OFERTAS Y DEMANDAS DE TRABAJO PARA INMIGRANTES

4.1.1. OBSERVACIONES PREVIAS

Podríamos coincidir que uno de los objetivos primordiales para dar sentido a esta primera política activa de empleo destinada al colectivo inmigrante, el acceso al empleo, es alcanzar un deseable ajuste entre la oferta de trabajo para extranjeros y la demanda de esta específica mano de obra por las empresas. Pero, el legislador español, en lo referente a la regulación de esta primera política activa, el acceso al empleo del colectivo inmigrante, nos diseña un escenario en el que se refleja como la adecuación entre las dos variables (oferta y demanda) no se puede considerar como una finalidad en sí misma, sino que se encuentra condicionada por una serie de aspectos.

Respecto a la segunda de las variables, la demanda de trabajadores, las empresas son objeto de una intervención en la gestión de las ofertas de empleo que presenten ante los servicios públicos, pues necesitan conocer y consultar la situación nacional de empleo y elegir exclusivamente a aquellos

trabajadores extranjeros que tuvieran capacidad, esto es, que dispongan de los documentos administrativos que les capacitan⁷.

Así viene indicado en el artículo 38 de la Ley Orgánica de Extranjería, que lleva por título *permiso de trabajo por cuenta ajena*, cuando señala de forma nítida que en la gestión de esa oferta de empleo la administración laboral capacitará al trabajador extranjero: *"para la concesión inicial del permiso de trabajo, en el caso de trabajadores por cuenta ajena, se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo"*.

Estos dos requisitos anteriores, la comprobación de la situación nacional de empleo y la autorización para trabajar o permiso de trabajo, exigidos por las autoridades administrativas laborales, tienen como finalidad principal la regulación y control del mercado de trabajo de acuerdo a la tutela del interés general. De manera particular, algunos autores⁸ en sus interpretaciones acerca de la Ley Orgánica de Extranjería mantienen que en la intervención administrativa se conjugan un triple orden de intereses: el del inmigrante, que pretende acceder a un puesto de trabajo, motivo y razón de su entrada y estancia en el país de acogida; el del empresario, que necesita mano de obra y recurre al colectivo inmigrante porque no la encuentra entre los españoles o no le resulta adecuada y, en última instancia, la propia Administración española, sobre la que recae la función de realizar un ajuste preciso entre la oferta y la demanda, además de la tutela del orden público laboral⁹.

El régimen general de control administrativo laboral o regulación del trabajo de los extranjeros contiene varias excepciones, tanto en lo concerniente a la consideración del mercado laboral nacional, como respecto al permiso de trabajo. Desde la óptica de la primera circunstancia, la excepción a la situación nacional de empleo, los artículos 36.4 y 40 de la Ley Orgánica de Extranjería hacen una remisión a normas de reciprocidad entre países y a un listado de trabajadores en los que concurren razones técnicas, lingüísticas o similares, respectivamente. Si nos ubicamos en la segunda situación, la excepción a la autorización para trabajar o permiso de trabajo, el artículo 41 de la Ley Orgánica de Extranjería establece una serie de actividades y personas que no tendrán que solicitarlo.

⁷ La capacidad para contratarse del trabajador extranjero está condicionada a la obtención de la autorización administrativa. La jurisprudencia es firme en este sentido, (véase entre otras la Sentencia del Tribunal Supremo 10 de marzo de 1983) al señalar como a pesar de la realización por el extranjero de una actividad con todos los visos de relación laboral, "...esa actividad y el contrato poseen únicamente apariencia contractual por ser el permiso de trabajo un requisito *sine qua non* en el contrato de trabajo con extranjero".

⁸ J.M. PUERTA VÍLCHEZ, *Comentarios a la Ley de Extranjería* (Coord. M. MOYA ESCUDERO), cit., p. 278. Cit. Ramos Quintanilla. I., "Los permisos y autorizaciones para el trabajo de los extranjeros " Ponencia II presentada al Congreso Nacional de Derecho del Trabajo.

⁹ Control que, en el ámbito del trabajo del extranjero se concreta en tres pilares: lograr el ajuste entre la oferta y la demanda, lo que llevará a establecer requisitos menos rigurosos en el acceso al empleo, pero manteniendo los privilegios de determinados trabajadores; la persecución de las prácticas ilegales, a través de sanciones a empresarios que contraten a extranjeros sin permiso, que irán de 6.001 a 60.000 euros por cada trabajador contratado; armonizar el cuerpo legislativo que regula autorizaciones administrativas para trabajar.

Junto a esta tutela del mercado de trabajo por la administración laboral, la Ley Orgánica de Extranjería introduce una interconexión entre las exigencias de control laboral (la autorización para trabajar, situación nacional de empleo) y unas exigencias de orden público, en particular, una vinculación entre el permiso de trabajo y la situación administrativa del inmigrante¹⁰. Se trata de una vinculación, cuyo control por la administración laboral se resume en no ignorar un requisito como es la autorización de estancia o residencia que no se encuentra directamente incluido en los objetivos del mercado de trabajo¹¹.

La conexión entre el permiso de trabajo y el necesario permiso de estancia o residencia autorizada, se encuentra recogido en el precepto que abre el capítulo III de la Ley Orgánica de Extranjería (artículo 36.1), cuando señala que, con la obtención del permiso de trabajo, el trabajador deberá proveerse *“además del permiso de residencia o autorización de estancia”*¹².

Desde esta configuración de la norma, los ofertantes de fuerza de trabajo sólo lo pueden hacer desde una situación de residencia autorizada. Además, esta vinculación entre la autorización administrativa para trabajar y su acceso desde una de las situaciones administrativas autorizadas se manifiesta igualmente en el procedimiento administrativo coordinado de obtención del permiso de trabajo¹³. La exigencia conjunta de estos dos permisos y la limitación que esto origina en el acceso al empleo de los inmigrantes fue cuestionada desde la perspectiva de la Constitución Española de 1978. Se planteó la duda sobre la posible vulneración del principio de igualdad en la política de empleo para los extranjeros respecto de la que se aplica a los nacionales. El Tribunal Constitucional¹⁴ estableció que *“constitucionalmente no resulta exigible la igualdad de trato entre los extranjeros y los españoles en materia de acceso al trabajo y no existe tratado que así lo imponga. La existencia de una legislación que, según la interpretación de los Tribunales exige el requisito administrativo de la autorización de residencia para reconocer la capacidad de celebrar válidamente contrato de trabajo no se opone, pues, a la Constitución. La desigualdad resultante con relación a los españoles no es en consecuencia inconstitucional”*.

¹⁰ Son tres las situaciones administrativas en las que pueden encontrarse los nacionales de Estados no miembros de la Unión Europea y del Espacio Económico Europeo al entrar en territorio español: la estancia, la residencia temporal y la residencia permanente (art. 29 LOE)

¹¹ Esta exigencia no busca regular un mejor ajuste del mercado de trabajo, sino que posee una finalidad exclusivamente de control del flujo de la inmigración: el fomento de la inmigración por la vía de la legalidad.

¹² La exigencia de un permiso de residencia para acceder a una autorización para trabajar, supone que la política de empleo en extranjería está ayudando a garantizar el control de los flujos migratorios. La obtención de la autorización para trabajar se vincula a la posesión de una autorización de residencia. Por tanto, la política de acceso de los extranjeros al trabajo se encuentra estrechamente conectada con la política de entrada y visados, esto es, con las situaciones administrativas (título II de la LO "Régimen jurídico de las situaciones de los extranjeros" art. 24 a 49)

¹³ En lo relativo a la instrucción del procedimiento se tramita primero el permiso de trabajo por las áreas o dependencias de Trabajo y Asuntos Sociales de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, dictada resolución favorable por esta autoridad laboral, ésta remitirá la documentación a la autoridad gubernativa competente para la concesión, si procede, del permiso de residencia.

¹⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional nº 107/1984, de 23 de noviembre de 1984, siendo su Presidente D. Francisco Rubio Llorente.

En definitiva, la concreción de esta primera política activa, el acceso al empleo del colectivo inmigrante está doblemente condicionado: en primer lugar, a la obtención de la autorización administrativa para trabajar y, en segundo término, porque su solicitud de permiso para trabajar y el acceso al mismo, debe hacerse desde una situación administrativa autorizada. En consecuencia, cualquier entrada al mercado de trabajo sin una situación administrativa correcta será sancionada y motivará la denegación del permiso de trabajo. Todo esto, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas a que tal incumplimiento diera lugar y siendo sujetos infractores de la misma, tanto el trabajador como el empresario¹⁵.

Como complemento a este primer punto y antes de pasar al desarrollo de los aspectos que incluyo en este apartado de la adecuación entre ofertas y demandas de trabajo para inmigrantes, adjunto una tabla de entidades y programas que en distintos ámbitos territoriales españoles contribuyen a hacer efectivos los objetivos encaminados al acceso e integración del inmigrante en el mercado de trabajo en España. Se trata de asociaciones privadas a las que distintas Administraciones Públicas españolas han encargado la gestión y desarrollo de proyectos para el acceso al empleo de los inmigrantes.

ENTIDAD	PROGRAMA	ÁMBITO
Agencia Adventista para el desarrollo y recursos asistenciales (Madrid)	Proyecto de integración socio laboral y asistencia a mujeres inmigrantes con hijos a su cargo	Madrid
Asamblea de Cooperación por la Paz (Madrid).	Fomentar la integración laboral: Mantenimiento del Servicio de Orientación Laboral.	Comarca Sur de Madrid.
Asociación Al Anwar de Mujeres Marroquíes en España (Madrid)	Inserción laboral con Mujeres Inmigrantes	Madrid
Asociación Comisión Católica Española de Migración (Madrid)	Programa de integración socio-laboral	Moguer (Huelva), Melilla, Aldaia (Valencia), León, Burgos, Cáceres, Fuenlabrada, Móstoles (Madrid), Gijón (Asturias) y Guadalajara
Asociación de Promoción de Servicios Sociales (Madrid)	Inserción Laboral con Inmigrantes.	Madrid
Asociación de Trabajadores e Inmigrantes	Información, asesoramiento socio laboral y bolsa de	Jaén, La Rioja, Almería, Murcia, Barcelona y Madrid

¹⁵ Matizar que la calificación y sanción de este tipo de conductas contrarias al orden público laboral se encuentran en la LOE, pero su procedimiento se lleva a cabo de conformidad con el procedimiento para la imposición de sanciones por infracciones de orden social (RD 928/1998).

Marroquíes en España (Madrid).	empleo.	
Asociación Española de Amistad con los Pueblos Árabes (Barcelona)	Itinerario de formación pre-laboral: ayuda a domicilio.	Sant Vicent
Asociación Iniciativas Solidarias (Barcelona)	Promoción de medidas complementarias y de acompañamiento para personas inmigrantes, refugiados, solicitantes de asilo y desplazados (Programa de medidas complementarias de empleo -PMCE)	Barcelona, Madrid, Lleida, Tarragona y Girona.
Asociación para el Estudio y la Promoción del Desarrollo Comunitario (Barcelona)	Programa Inserción socio laboral para jóvenes. Plan Integral Acogida Manresa III Fase.	Manresa.
Asociación para el Estudio y Promoción del Bienestar Social (Barcelona)	Protagonistas de nuestro proceso de inserción laboral	Barcelona
Asociación socio-cultural IBN-BATUTA (Barcelona)	Proyecto Empleo: Servicio de integración socio-laboral para inmigrantes y formación de jóvenes en las nuevas tecnologías.	Cataluña Barcelona (provincia)
Comisión Española de Ayuda al Refugiado (Madrid)	Formación ocupacional para la inserción y promoción profesional del colectivo de inmigrantes	Todo el Estado
Comité de Defensa de los Refugiados, Asilados e Inmigrantes en el Estado Español (Madrid)	Servicio de información, orientación y formación para el acceso al empleo	Madrid
Comité Internacional de Rescate (Madrid)	Acompañamiento para la integración sociolaboral.	Madrid
Confederación Sindical de Comisiones Obreras. (Madrid).	Capacitación profesional para inmigrantes	
Confederación Sindical de Comisiones Obreras.	Cursos de integración socio laboral	Todo el Estado (excepto Ceuta y Melilla)

(Madrid).		
Consortio de Entidades para la Acción Integral con inmigrantes. Beniaján (Murcia)	Dispositivo de acogida temporal y red de centros de inserción sociolaboral	Todo el Estado
Cruz Roja Española (Madrid)	Promoción del empleo para inmigrantes	Granada, Zaragoza, La Rioja (provincia.) y todo el Estado.
Federación de Asociaciones Pro-Inmigrantes Extranjeros en Andalucía. «Andalucía-Acoge». (Sevilla).	Inserción y promoción sociolaboral de personas inmigrantes en Andalucía	Algeciras, Almería, Córdoba, Jerez, Cádiz, etc., Granada Huelva, Jaén y Málaga
Federación Mujeres Progresistas. (Madrid).	Servicio de orientación e inserción laboral	Todo el Estado
Fundación ADSIS (Madrid)	Integración laboral de inmigrantes	
Fundación CIPIE Centro de Investigaciones, Promoción y Cooperación Internacional. (Madrid).	Formación y empleo para inmigrantes en las CC.AA. con mayor número de población extranjera	Málaga, Canarias, Valencia, Madrid y Murcia
Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad.- M.P.D.L. (Madrid)	Información. Orientación y asesoramiento a inmigrantes. Orientación socio-laboral	Todo el Estado
Red Acoge-Federación de Asociaciones Pro-Inmigrantes (Madrid).	Integración laboral.	Alicante, Burgos, Córdoba, Madrid, Elche, Madrid, Murcia (autonóm.), Valdepeñas, Valladolid, Talavera de la Reina, Valencia y Orihuela
Red Araña Tejido de Asociaciones por el Empleo Juvenil (Madrid).	Arraigo	Todo el Estado
Unión General de Trabajadores-U.G.T. (Madrid)	Centros de información y asesoramiento sociolaboral para inmigrantes	Zaragoza, Oviedo, Palma de M., Las Palmas de G.C., Santander, Albacete, León, Navalmoral de la Mata, Vigo, Pamplona, Bilbao, Logroño, Ceuta, Melilla y todo el Estado.
Unión Sindical Obrera, Confederación	Información, orientación y asesoramiento a	Sevilla, Barcelona, Valencia, Madrid, Murcia, P. de

(Madrid)	inmigrantes	Mallorca, Santander y Gijón
Voluntariado Madres Dominicanas (Madrid)	Bolsa de trabajo para inmigrantes y curso de intervención sociosanitaria	Madrid

4.1.2. LA SITUACIÓN NACIONAL DE EMPLEO

La legislación española en materia de inmigración establece una restricción de los sectores de actividad en los que se conceden las autorizaciones de trabajo para los trabajadores extranjeros. Esto significa que los permisos de trabajo se otorgan teniendo en cuenta la situación real del mercado de trabajo en España, es decir, atendiendo al número de desempleados españoles y extranjeros con residencia legal en España que se encuentran en situación de desempleo.

Se parte del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, aprobado por el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, que establece en el apartado a del artículo 50 como requisito para la concesión de autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena a trabajadores extranjeros, que la situación nacional de empleo permita la contratación de dichos trabajadores, entendiéndose que dicha situación hará posible la contratación de inmigrantes cuando no existan en el mercado de trabajo demandantes de empleo adecuados y disponibles para cubrir las necesidades de los empresarios. El mencionado apartado, con el objetivo de concretar la definición del término “situación nacional de empleo”, crea un instrumento para su determinación que es el Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura.

Con la finalidad de garantizar que todas las ofertas de trabajo sean cubiertas, las autorizaciones para trabajar son concedidas únicamente cuando la demanda de mano de obra queda sin cubrir por los españoles o residentes legales desempleados. Para conocer la situación nacional de empleo se recurre a los informes previos del Instituto Nacional de Empleo (INEM). Ahora bien, estos informes no se solicitan en los siguientes casos:

- En los supuestos de los nacionales chilenos o peruanos, puesto que existen Convenios en este sentido.
- Haber sido español.
- Ser hijo o nieto de español.
- Tener a su cargo ascendientes (padres) o descendientes (hijos) de nacionalidad española.
- Haber nacido y residir legalmente en España.

- Ser cónyuge o hijo de trabajador extranjero que posea un permiso de trabajo renovado.

- Haber tenido la condición de refugiado o asilado. Esta preferencia se mantendrá durante los doce meses siguientes a la pérdida de la mencionada condición.

- Los trabajadores que realicen labores de montaje o reparación de maquinaria y equipos importados o instalaciones de una empresa extranjera que se traslade total o parcialmente a España. En este caso se deberá haber presentado ante el órgano u órganos competentes, el correspondiente justificante.

- Los solicitantes de asilo, de conformidad con lo previsto en la Ley de Asilo (Ley 5/1993, de 26 de marzo, modificada por Ley 9/1994, de 19 de mayo)

- Los desplazados, que sean titulares de un permiso de residencia, de conformidad con lo previsto en la Ley de Asilo (Ley 5/1993, de 26 de marzo, modificada por Ley 9/1994, de 19 de mayo).

- Haber obtenido un permiso de residencia tras cinco años de permanencia en

España (artículo 41 de la LO 4/2000, modificada por LO 8/2000).

- Tratarse de un puesto de confianza (artículo 71.2 a) de la LO 4/2000, modificada por la LO 8/2000).

- Considerarse personal clave de una empresa extranjera que se instale en España.

4.1.3. CATÁLOGO DE OCUPACIONES DE DIFÍCIL COBERTURA

El Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura tiene como misión fundamental la de hacer posible la contratación de inmigrantes en todos aquellos puestos de trabajo para los que no existan demandantes en el mercado nacional y tal como sus dos últimas palabras indican (Difícil Cobertura) donde sea realmente complicado cubrir esas vacantes¹⁶.

El Boletín Oficial del Estado publicó una Resolución, de 8 de febrero 2005, del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), que fijó el procedimiento que se debe seguir para la elaboración del denominado “Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura”, permitiendo la contratación de extranjeros en aquellas situaciones en las que no existan en el mercado de trabajo demandantes de empleo adecuados y disponibles para cubrir las necesidades de los empresarios.

¹⁶ En este sentido, parte de la doctrina consultada entiende que se podría estar generando un mercado laboral de dos velocidades en el que los inmigrantes estarían colocados en una cierta posición marginal.

El objetivo de este Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura es servir como herramienta para determinar y concretar la definición del concepto “situación nacional de empleo”, que se recoge en el artículo 50 del actual Reglamento de la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, aprobado por Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre.

En particular, este Reglamento establece como requisito para la concesión de autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena a trabajadores extranjeros, que la situación nacional de empleo haga factible su contratación cuando no existan demandantes nacionales adecuados y disponibles.

La publicación de este Catálogo permite que los empresarios necesitados de trabajadores inmigrantes insten la tramitación de autorizaciones con el objetivo de residir y trabajar, destinada a trabajadores extranjeros cuando las vacantes de puestos de trabajo que necesiten cubrir lo sean en ocupaciones que figuren en el Catálogo.

Este instrumento se puso a disposición de los empresarios y trabajadores en la primera quincena de marzo de 2005. Otra de sus particularidades relevantes es que su periodicidad es trimestral, elaborándose en la primera quincena de cada trimestre natural por el Servicio Público de Empleo Estatal, siempre teniendo en cuenta la información suministrada por los Servicios de Empleo de las Comunidades Autónomas, previa consulta con la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración.

Con el objetivo de delimitar las ocupaciones que se hallan en el Catálogo, se tienen en cuenta los siguientes tres datos esenciales:

1º. Media de demandas de los últimos doce meses de las personas que se encuentran solicitando una determinada ocupación a fin de mes.

2º. El número de puestos de trabajo que los empresarios han ofertado a lo largo del año.

3º. El total de puestos de trabajo para los que no se ha encontrado el candidato idóneo y el número de contratos que se han comunicado a los Servicios Públicos de Empleo en el último año.

Estas informaciones anteriores ofrecen la posibilidad de la obtención de tres indicadores importantes, que parten de la premisa previa de la inclusión automática de las ocupaciones para las que la media de demanda sea igual a cero. De manera particular, estos indicadores se refieren al grado de penetración (IP), el grado de dificultad para cubrir (ID) y el de escasez de demandantes (IE).

Con todos estos conceptos, se elaborará un valor medio provincial y se incluirán en el Catálogo las ocupaciones en que se cumplan que los tres indicadores tengan un valor igual o inferior al valor medio provincial. Además,

los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos pueden incluir o excluir del Catálogo las ocupaciones que su experiencia en la gestión así lo determinen.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas españolas, quizás de toda la información analizada sea Cataluña el territorio donde con más precisión se han conseguido los objetivos que se persiguen en el Catálogo¹⁷. Este instrumento fue presentado por el Departamento de Trabajo e Industria de la Generalidad de Cataluña y el Servicio de Ocupación de Cataluña (SOC). Se hablaba de 140 ocupaciones que el Servicio de Ocupación de Cataluña no podía cubrir por dos motivos esenciales: uno primero, referido a la ausencia de personas inscritas en las oficinas de trabajo en las disciplinas concretas a las que se refiere el Catálogo y, en segundo lugar, debido a que la cantidad de personas en paro es inferior a la demanda.

De manera resumida, se constata que el Catálogo tiene como una de sus misiones esenciales la coordinación de los flujos inmigratorios para que las personas que lleguen a España lo hagan de una forma secuenciada y ordenada, con el objetivo primordial de trabajar en los empleos vacantes. Además, también es posible que las personas que busquen trabajo se informen de las necesidades no cubiertas del mercado de trabajo, funcionando a modo de observatorio periódico y preciso acerca de las necesidades de formación y, en última instancia, es un servicio que agiliza la tramitación de la contratación de los inmigrantes en origen. Apuntar que repasado el Catálogo de ocupaciones de difícil cobertura en Cataluña, válido para el 2º trimestre de 2005, se confirma que son profesiones y empleos cualificados los que copan una buena parte de este instrumento de trabajo.

En definitiva, el vigente Reglamento de la Ley de Extranjería contempla un nuevo método para la definición de la situación nacional de empleo con una periodicidad trimestral, de ámbito provincial a través de la información remitida por los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas y previa consulta de la comisión tripartita.

Los encargados de la elaboración de la propuesta de un catálogo de ocupaciones de difícil cobertura son los servicios públicos de empleo estatal. Además, con esta figura se pretende que las profesiones o actividades que tienen dificultades para ser cubiertas por los trabajadores españoles, comunitarios o extranjeros residentes, puedan detectarse por los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas a partir de un sentido amplio de la información disponible y que ésta pueda ser revisable trimestralmente para responder siempre a la realidad del mercado de trabajo.

La definición de la situación nacional de empleo pretende alejarse de rigideces estadísticas, ajustarse al ámbito más propio de las contrataciones como es la provincia, y, sobre todo, tener en los Servicios Públicos de Empleo de las CC. AA. una fuente básica de información, así como en la Comisión Tripartita un órgano consultivo y de seguimiento.

¹⁷ Cataluña registró 140 ocupaciones de difícil cobertura en el mercado de trabajo

Este sistema de participación es nuevo y, por tanto, posibilita poder proponer, condicionar o rechazar elaboraciones de catálogos que se distancien de la realidad del mercado de trabajo.

4.1.4. CONTINGENTE DE TRABAJADORES EXTRANJEROS EN ESPAÑA

Uno de los aspectos que más discusión y debate ha producido en el ámbito de las políticas activas de empleo dirigidas a los inmigrantes ha sido el de la fijación del contingente de trabajadores extranjeros. Pues bien, conforme al cercano en el tiempo Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, podríamos desgranar las siguientes características del contingente:

1ª. La competencia para aprobar un contingente de trabajadores extranjeros, siguiendo lo establecido en el artículo 39 de la Ley Orgánica 4/2000, corresponde al Gobierno español y tiene un carácter anual.

2ª. El contingente permite la contratación programada de trabajadores que no se hallen ni residan en España, con la intención de que éstos ocupen empleos estables y, además, la selección se realiza en sus países de origen a partir de las ofertas genéricas presentadas por los empresarios¹⁸.

3ª. En lo relativo al **contenido** del contingente, existen varias ideas principales, recogidas en el artículo 78 del Reglamento de Extranjería:

a) El acuerdo del Consejo de Ministros que apruebe el contingente estimará una cifra provisional, en ningún caso definitiva. Esta circunstancia, precisamente, ha sido una de las más criticadas por los Sindicatos españoles más representativos a nivel nacional.

b) Establecimiento de un determinado número de visados para la búsqueda de empleo, destinados a los hijos o nietos de españoles de origen y de otro número de visados para buscar trabajo en determinados sectores de actividad u ocupaciones en un ámbito territorial concreto.

c) Posibilidad de revisión a lo largo de 2005 del número y distribución de las ofertas de empleo admisibles en el marco del contingente, con la finalidad de adaptarlo a la coyuntura específica del mercado laboral español.

4ª. Respecto a la **elaboración** del contingente (artículo 79 del Reglamento de Extranjería), los aspectos esenciales son los siguientes:

a) La competencia para la elaboración del contingente recae en la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración, previa consulta de la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, que debe tener en cuenta la información sobre la situación nacional de empleo proveniente del Servicio

¹⁸ El artículo 77.3 del Reglamento de Extranjería establece que por acuerdo del Consejo de Ministros se fijarán los supuestos en los que será posible la tramitación de ofertas nominativas a través del contingente. Por lo tanto, podemos asimilar este precepto como una excepción a la norma, cuya puesta en marcha corresponde al Consejo de Ministros.

Público de Empleo Estatal y de las propuestas con origen en las Comunidades Autónomas.

b) Uno de los elementos de consideración es el informe proveniente del Consejo Superior de Política de Inmigración sobre la situación de empleo e integración social de los inmigrantes previsto por el artículo 68.2 de la Ley Orgánica 4/2000.

c) El último filtro de la propuesta sobre el contingente de trabajadores extranjeros, antes de llegar al Gobierno, pasa por la Comisión Interministerial de Extranjería, donde están representados varios Ministerios con una relación directa en este asunto.

5ª. Los aspectos de **procedimiento** (artículo 80 del Reglamento de Extranjería) más notables serían los siguientes:

a) Por el lado de los empresarios que quieran realizar contrataciones a través del contingente, pueden optar por presentar las solicitudes en persona o por medio de representante legal¹⁹.

b) Participación directa o indirecta de los empresarios españoles en los procesos de selección en origen de los trabajadores extranjeros, además de la que recaiga en los representantes de la Dirección General de Inmigración.

c) Previsión de realizar cursos de formación para estos trabajadores en España o en sus países de nacimiento.

d) Obligación para los trabajadores inmigrantes seleccionados de solicitar personalmente su tarjeta de identidad de extranjero en el plazo de un mes desde su llegada a España.

Podemos constatar que la circunstancia que abrirá o cerrará la puerta para la llegada de trabajadores inmigrantes a España en 2005 será la situación nacional de empleo, que se someterá a una evaluación objetiva con catálogos de ocupaciones de difícil cobertura en un ámbito provincial. Así, por ejemplo, en el supuesto de demostrarse que la ocupación demandada por un empresario resulta complicada de cubrirse por parte de trabajadores españoles, se dará vía libre a la contratación de un extranjero.

Es, en definitiva, el sistema de contingente de trabajadores extranjeros el que funciona como herramienta central para la contratación programada, permitiendo actuaciones tales como la selección y formación de estos trabajadores en sus países de origen. Además, la agilidad y eficacia de este sistema tiene como valor añadido la posibilidad de revisar las previsiones iniciales a lo largo del año cuantas veces sea necesario.

A modo de apoyo a lo expuesto no conviene ignorar algunas reflexiones realizadas por los representantes de los sindicatos españoles en relación al funcionamiento del contingente de trabajadores extranjeros en España.

Por ejemplo, Javier López, Secretario General de CC.OO. en Madrid, exponía que “la vía del contingente anual de trabajadores inmigrantes

¹⁹ La norma admite que para estos supuestos los representantes legales de los empresarios puedan ser las organizaciones empresariales.

contratados en su país de origen ha sido muy poco utilizado por los empresarios”.

Aludiendo al caso de Madrid, Javier López afirmaba que “en Madrid, la oferta de contratos por la vía del contingente para el año 2004 fue sólo de 2.101 empleos, de los cuales hasta la fecha sólo se han cubierto 868 puestos de trabajo”.

Hay que hacer hincapié que en lo referente al contingente, en el mismo van a quedar encuadradas de manera diferenciada tres figuras:

- a) El contingente estable.
- b) El contingente de temporada.
- c) El visado de búsqueda de empleo.

El contingente se presenta como un mecanismo de contratación programada, abierto a la posibilidad de revisión a lo largo del año y con vocación de estabilidad, que empleará de forma preferente las ofertas genéricas, realizándose la selección del personal en el país de origen. Se pretende que el contingente se convierta en un instrumento importante para la canalización de la entrada de trabajadores inmigrantes y en el que sea compatible la agilidad de los procedimientos de contratación y tramitación con la programación, control y seguimiento de los mismos.

En lo concerniente a la figura del visado de búsqueda, es importante su desarrollo como respuesta a las demandas de empresarios de algunas actividades que tienen características especiales, tales como el servicio doméstico, hostelería y pequeñas y medianas empresas que prestan un servicio muy directo a los usuarios.

Conviene tener en cuenta que en el procedimiento de elaboración del contingente se establece un doble proceso de intervención sindical, uno en el ámbito de las provincias, donde sindicatos y empresarios realizarán sus ofertas, propuestas y observaciones a través de los servicios públicos de empleo de su comunidad autónoma, y otro a través de la Comisión tripartita a nivel central, donde a partir de la información recibida de los ámbitos autonómicos o provinciales, así como de los servicios públicos de empleo de las Comunidades Autónomas, emitirá un dictamen previo para su traslado al Consejo de Ministros.

En resumen, el Gobierno español ha posibilitado un Contingente que se establece en 32.079 ofertas de empleo para que sean cubiertas por trabajadores extranjeros extracomunitarios, en actividades laborales donde los españoles no demandan empleo, tales como la agricultura (actividades de temporada), construcción o servicio doméstico.

Estas ofertas de empleo son para todos los países, pero en la admisión de las solicitudes tienen preferencia algunos Estados extranjeros como Colombia, República Dominicana, Ecuador, Rumania, Polonia o Marruecos, ya que España ha firmado convenios sobre inmigración con estos países.

Los interesados deben inscribirse como solicitantes de empleo en la oficina consular del país de origen. Estas ofertas son genéricas, no son nominativas, es decir, los empleos se cubrirán en función de solicitudes de puestos y los empresarios fijarán el perfil que ha de cumplir el trabajador. Así el contingente funcionará como mecanismo regulador de los flujos migratorios.

Por último, señalar que el Reglamento de la LOE tiene que ajustarse a los contenidos de la Ley 14/2003, heredera de la Ley 4/2000, lo que implica mantener dos sistemas definidos como Régimen General y Contingentes que tienen como objetivo un mismo fin: el de responder a la necesidad de mano de obra que no pueda cubrirse con los trabajadores disponibles en el país.

4.1.5. TRABAJADORES INMIGRANTES DE TEMPORADA

4.1.5.1. CONTEXTO INTERNACIONAL

A pesar del elevado número de restricciones, los trabajadores inmigrantes de temporada han aumentado de manera extraordinaria en el último decenio. Durante ese periodo, los temporeros inmigrantes crecieron anualmente en 17 puntos porcentuales en el grupo de los países miembros de la OCDE, aunque todas las regiones del mundo experimentaron un notable crecimiento. Factores a largo plazo, como el aumento de las variaciones en los ingresos *per cápita* entre los países, la existencia de estructuras demográficas diferentes, la convergencia de los grados formativos, y la globalización de los procesos de producción, apuntan hacia un aumento constante de esta mano de obra de temporada, pese a que hay señales a corto plazo que indican una desaceleración.

Desde esta perspectiva hay que tener muy en cuenta las circunstancias del contexto internacional. Así, una de las primeras conclusiones que se extrae de los diversos estudios internacionales es que la oferta supera claramente a la demanda. Se ha estimado que cada año medio millón de personas entra en la Unión Europea de forma clandestina y 300.000 en los Estados Unidos. Por otro lado, los flujos migratorios entre los países en desarrollo son probablemente considerables, aunque en una gran parte no se puedan cuantificar.

Son pocas las vías legales y oficiales abiertas a la inmigración laboral de temporada y muchos los obstáculos, como por ejemplo las restricciones a la contratación, los requisitos para la obtención de visados, los antecedentes policiales y otras medidas de seguridad, las certificaciones sobre el lugar y el periodo de trabajo, y las obligaciones en materia de seguros. Sin embargo, de hecho, las vías que se utilizan son muy numerosas. Aunque los cauces legales son en su mayoría de ida y vuelta, es decir, se espera que las personas que entran en el país lo abandonen en un plazo determinado, son muchos los trabajadores que permanecen en éste más allá del plazo estipulado.

A menudo, esa permanencia es deseada tanto por los propios trabajadores extranjeros temporales como por los empresarios, debido, en el caso de los últimos, a los elevados costes que supone que haya una rotación

constante de entrada y salida de empleados (por ejemplo, en lo que respecta a la capacitación).

Las principales características de los actuales flujos de la inmigración laboral de temporada desde una perspectiva internacional se centrarían en las siguientes notas:

- *Dimensión geográfica*. El aumento de los flujos de inmigración laboral temporal es mayor entre países vecinos, en particular, si hay acuerdos entre esos países y si son ricos. El mayor grado de liberalización de los movimientos se registra entre los países desarrollados, y con frecuencia consiste en la circulación de personas dentro de una misma región en el marco de acuerdos especiales con países vecinos.

Desde la perspectiva estadística, los movimientos que parten de los países en desarrollo hacia los países desarrollados son considerablemente más elevados que la circulación de personas entre países en desarrollo. Ahora bien, los movimientos entre países en desarrollo están mal documentados y posiblemente sean mucho más frecuentes de lo que indican las estadísticas.

- *Categorías de trabajadores*. El mayor grado de liberalización se registra en la circulación de trabajadores muy especializados; de hecho, los flujos de esa categoría han aumentado muy rápidamente en los últimos cinco años. Así por ejemplo, en el Reino Unido, el aumento anual ha alcanzado el 35 por ciento. Sin embargo, la definición de trabajador altamente cualificado es muy amplia, y comprende categorías tan diversas como los empleados transferidos dentro de la misma empresa, los programas de trabajadores invitados temporales y la inmigración de estudiantes. En todo el mundo hay un millón y medio de estudiantes matriculados en cursos de enseñanza superior en el extranjero, y gran parte de éstos terminarán como trabajadores inmigrantes temporeros (un ejemplo bien evidente es el de la recogida de la fresa en el Reino Unido).

4.1.5.2. ENCUADRAMIENTO Y SITUACIÓN LEGAL DE LOS TEMPOREROS EXTRANJEROS

Antes de entrar en la disección de las características concretas que se pueden extraer a partir de la legislación vigente respecto a este punto, constatar que el contrato tipo para este colectivo es el de duración determinada, dado que hablamos de trabajadores que en su mayor parte se dedican a unas tareas muy definidas y que tienen lugar en específicas fechas del calendario, fundamentalmente vinculadas a labores propias del sector económico de la agricultura.

Respecto a esta cuestión, decir que del conjunto de todas las CC.AA. españolas, quizás sea Aragón una de las regiones que dispone de una más completa información actualizada sobre la existencia o inexistencia de contratos entre los temporeros inmigrantes y en caso afirmativo, la modalidad del contrato de trabajo.

Las cifras globales ofrecen el dato actual que de los temporeros que pasan por Aragón, el 44,7% no trabaja y por tanto no puede dar información sobre ningún tipo de contrato, un 28,7% trabaja sin contrato legalizado y un tres por ciento lo hace con contrato temporal de seis meses o de menos duración. Con otros tipos de contratos temporales o entendidos en la jerga propia de los agricultores hasta que se “acabe la faena”, tenemos un 24%.

Por áreas de procedencia, de los temporeros que manifiestan trabajar sin ningún tipo de contrato, el 46,5% eran europeos del este, el 23% magrebíes y el 21% africanos subsaharianos.

En porcentajes mucho más bajos tenemos los temporeros portugueses con un 7% y los temporeros latinoamericanos, de los que menos del 2,5% trabajan sin contrato. Entre los que trabajan con el tipo de contrato más estable, el de seis meses o menos, el 75% pertenece al Magreb y el otro 25% restante al África Subsahariana.

De los temporeros que cuentan con otro tipo de contrato temporal, rondan el treinta y nueve por ciento los procedentes del área subsahariana, y con porcentajes en torno al veinte por ciento los del área del Este europeo y del norte de África.

Una vez realizado este inciso sobre el tipo de contrato de trabajo, decir que existen en el artículo 42 de la Ley Orgánica de Extranjería unas particularidades que delimitan un régimen especial para los trabajadores de temporada, más conocidos en la jerga laboral como “temporeros”. De la lectura de este artículo, se pueden extraer estas características:

1ª) Las autorizaciones de trabajo que realice el Gobierno para estos inmigrantes tienen como una de sus garantías vertebradoras esenciales un alojamiento digno e higiénico, lo cual tal y como nos muestra la realidad cotidiana a través de los medios de comunicación social dista mucho de cumplirse en determinadas zonas de España en donde la mano de obra extranjera temporera es muy importante para sacar adelante determinadas producciones agrícolas.

2ª) Al igual que ocurría en el artículo 39 de la Ley Orgánica de Extranjería respecto al contingente de trabajadores extranjeros, se establece un privilegio por el cual estas ofertas de empleo de temporada se van a dirigir de forma preferente al grupo de países que hayan suscrito con España acuerdos sobre regulación de flujos migratorios.

3ª) Participación activa de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos a la hora de programar las campañas de temporada. Por lo tanto, no sólo corresponde a la Administración General del Estado el impulso de la planificación anual de este tipo de ofertas laborales, sino que se extiende al ámbito de la responsabilidad territorial autonómica y local, factor que podemos considerar positivo, puesto que es lógico pensar que, dadas las características del régimen especial de los trabajadores de temporada, son las Administraciones autonómicas y locales las que cuentan con información más

cercana a la realidad del mercado laboral de sus respectivos ámbitos geográficos.

Si hay un dato que en opinión de todos los expertos consultados tiene capital importancia y una influencia decisiva en las estrategias de futuro y presente de los trabajadores temporeros inmigrantes, condicionando todas las facetas de su vida, es el de la situación legal.

Conocer el número de temporeros en situación administrativa irregular es algo que a la vista de las actuales circunstancias parece algo menos que imposible. Este colectivo se vuelve “invisible” en cuanto aparece el menor indicio de control. Aún así, los datos que ofrecen distintos estudios e informes consultados hablan de un 30% de temporeros sin documentación o con ella caducada, lo que parece en principio una cifra menor de la esperada; pero que si lo unimos a la variable de “con documentación en trámite” que, en su mayoría son trabajadores acogidos al proceso de regularización de turno y que se sitúa en el 17%, nos daría cifras entendemos más próximas a la realidad.

Con permiso de trabajo y residencia se sitúa un 46%, prácticamente el mismo porcentaje que las dos variables anteriores. Con permiso sólo de residencia contaba únicamente un 4%, con visado de turista en torno al 1% y extranjeros que ya habían adquirido la nacionalidad española un 3%.

Por zonas de procedencia, el colectivo que más sufre el problema de la situación legal y que acumula un mayor número de “indocumentados” sería el de los temporeros latinoamericanos, que pese a que representan sólo el 8% del total de los temporeros, en un 75% están trabajando sin tener la documentación en regla, seguido de los temporeros de la Europa del Este con un porcentaje del 41,5%. Hemos de relacionar necesariamente estos datos con el hecho de que sea ésta la inmigración más reciente que está llegando a España y la que según todas las previsiones va a aumentar de manera más significativa si hablamos de los europeos del Este. En el caso de los latinoamericanos que llegan con visados de turista, cuando caducan estos documentos, se ven abocados a la “ilegalidad” y el trabajo de temporero se presenta de manera momentánea como su única salida laboral.

Los temporeros magrebíes en esta situación de irregularidad se sitúan en el 18%, pero hemos de recordar que suponen el grupo mayoritario de nuestros temporeros extranjeros (33%), mientras que los de África Subsahariana se acercan al 16%.

Pese a todo, el porcentaje más significativo hace referencia a los temporeros extranjeros que tienen permiso de trabajo y residencia, en torno al 46%, y que en principio deberían ser la mayoría en una coyuntura en que la situación legal de este colectivo estuviese “normalizada y regularizada”.

Aquí el colectivo con más altos porcentajes, lógicamente, son los temporeros portugueses con el 89%, seguidos de los temporeros del Magreb con un 58% y los temporeros subsaharianos con un 53%. Estos índices bajan

hasta el 17% para los temporeros del Este de Europa y a poco más del 8% para los procedentes de Latinoamérica.

4.2. ORGANISMOS Y MEDIDAS DE LA COMUNIDAD DE MADRID VINCULADOS CON LA COLOCACIÓN DE TRABAJADORES INMIGRANTES

Las instancias administrativas de la Comunidad Autónoma de Madrid encargadas de facilitar, apoyar y promover la colocación de uno de los colectivos más desfavorecidos, como es el que nos ocupa de los inmigrantes, se crearon bajo los auspicios del Acuerdo por el Empleo y el Crecimiento Económico de la Comunidad de Madrid, suscrito a tres bandas por el Gobierno Regional de la Comunidad de Madrid y los interlocutores sociales sindicales (UGT Madrid y USMR-CC.OO) y empresariales (CEIM-CEOE). Me referiré principalmente al Servicio Regional de Empleo y al Observatorio Regional de Empleo y de la Formación.

4.2.1. SERVICIO REGIONAL DE EMPLEO

Uno de los objetivos prioritarios de esta entidad autonómica se enfoca a la facilitación de las colocaciones y realizar todo el seguimiento que la política activa del acceso al empleo conlleva respecto a cuatro colectivos de personas muy concretos: jóvenes, mujeres, mayores de 55 años e inmigrantes. Desde esta perspectiva, el Acuerdo es muy claro con lo que pretende: “dar prioridad a la atención de jóvenes, mujeres, mayores de 55 años e inmigrantes, que requieren un mayor esfuerzo de integración”.

Entre las medidas concretas que giran alrededor de este Servicio Regional de Empleo y en las que tienen cabida los trabajadores inmigrantes, se pueden destacar las siguientes, a saber:

1ª. Creación de oficinas de atención cuya misión principal se circunscriba a la defensa eficaz y pertinaz de los derechos de los usuarios del Servicio Regional de Empleo, en donde uno de los colectivos a los que mayores recursos hay que destinar debido a su situación de desventaja respecto a los demás en lo relativo al acceso al empleo son, precisamente, los inmigrantes.

2ª. Por su condición de desfavorecidos en el acceso al empleo, es en el colectivo inmigrante donde más sentido tiene la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas que posibiliten un mejor ajuste entre la oferta y la demanda, además de su posterior seguimiento. Esto pasa por una valoración específica de las competencias de los trabajadores inmigrantes y, junto a ello, una identificación de las cualificaciones precisas para cubrir un puesto de trabajo. Debemos tener en cuenta al hilo de lo aquí expuesto que muchos de los trabajadores extranjeros que se hallan en España poseen una excelente cualificación profesional en determinados campos laborales, que debe ser aprovechada en los distintos sectores productivos de nuestra economía.

3ª. Dentro del ámbito de la modernización y mejora de los procedimientos de orientación e intermediación laboral, se hace una mención

explícita a la “articulación de un servicio de orientación y apoyo inicial específico, dirigido a los trabajadores extranjeros recién llegados”. Entiendo que esta medida es particularmente importante para generar una cierta confianza en el colectivo inmigrante que tiene sus primeros contactos con el mercado de trabajo en España, un mercado que tanto para nacionales como extranjeros es complejo y complicado en lo relativo a tener claras sus pautas de actuación.

4ª. Es crucial también mencionar que en el colectivo inmigrante se advierte como una medida esencial enfocada directamente al acceso al empleo de estas personas, el fomento y desarrollo de unos itinerarios personalizados de inserción laboral, cuyas circunstancias se adapten a aquellas condiciones concretas de cada persona, impulsando medidas de orientación, asesoramiento formativo e intermediación laboral.

4.2.2. OBSERVATORIO REGIONAL DE EMPLEO Y DE LA FORMACIÓN

Dentro de este organismo y del abanico de propuestas que tienen mayor viabilidad para ser dirigidas al colectivo inmigrante, es importante citar las siguientes:

1ª. Actuación de tipo preventiva, destinada al desarrollo del Panorama Laboral como herramienta básica para tener un conocimiento fiable y válido de la situación del mercado de trabajo de los inmigrantes con el objetivo esencial de adelantarse a las coyunturas y necesidades futuras. De este primer paquete de medidas sobresalen las encargadas de la realización de un análisis con periodicidad anual del mercado de trabajo para inmigrantes y el desarrollo de una encuesta prospectiva que sondee las necesidades de empleo por parte de las empresas de la Comunidad de Madrid para ver el encaje que pueden tener los inmigrantes en las vacantes que se produzcan.

2ª. Proporcionar un seguimiento efectivo de los mejores ejemplos de prácticas nacionales e internacionales en todo lo relativo a políticas activas de empleo y formación con destino principal dirigido al colectivo inmigrante.

3ª. Un planteamiento serio, tenaz y con argumentos rigurosos sobre las diferentes situaciones de acceso al empleo por parte de los inmigrantes conecta necesariamente con la medida enfocada al desarrollo de encuestas y estudios que se manifiesten como un complemento necesario al resto de medidas favorecedoras para la inserción laboral de los inmigrantes.

4.2.3. MEDIDAS PARA LA INSERCIÓN LABORAL DE LOS INMIGRANTES EN EL MARCO DEL ACUERDO POR EL EMPLEO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE LA COMUNIDAD DE MADRID

En este Acuerdo, suscrito en fecha relativamente reciente, en concreto el 7 de octubre de 2004, existe un apartado 8 que se dedica al desglose de un conjunto de medidas generales y específicas destinadas a posibilitar vías de entrada en el empleo de las personas inmigrantes. Su rótulo, “Oportunidades de formación y empleo para las personas inmigrantes” intenta conjugar en el

mismo apartado dos acciones que están indisolublemente unidas para la consecución de estos objetivos, tal y como son la formación y el empleo.

Entrando en la descripción particular de estas medidas, podríamos establecer una clasificación con dos grandes grupos de actuaciones:

1º. Genéricas: se citan dos relevantes medidas generales, tales como el ajuste o adecuación de la planificación de los contingentes de trabajo del colectivo inmigrante a las necesidades específicas del mercado laboral español y, en segundo lugar, la planificación, elaboración y seguimiento responsable de las acciones formativas que puedan posibilitar el acceso al empleo por parte de los extranjeros que se encuentren en España.

2º. Concretas. En este apartado cabe citar seis medidas específicas, a saber:

a) Promover un pacto o acuerdo por la inmigración en la Comunidad de Madrid, en el que estén implicados tanto la Administración Pública Autonómica como los principales agentes económicos y sociales y, además, cuente con la coordinación de otras Administraciones Públicas afectadas. Esta medida tiene el objetivo directo de favorecer con toda precisión de detalles las oportunidades de formación y empleo de los inmigrantes en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid.

b) Una segunda actuación importante va encaminada a la mejora del desarrollo práctico del sistema de Contingente en el sentido de reforzar los recursos e intervenciones institucionales y de los agentes sociales en los primeros meses de estancia en la Comunidad de Madrid. Se habla de la articulación de tres ejes esenciales, tal y como son la orientación inicial, la formación ocupacional /continua y alojamiento de acogida.

c) Implicación directa de una de las instancias administrativas analizadas con anterioridad, en concreto el Servicio Regional de Empleo, en todo lo relativo al procedimiento derivado del Contingente, con la pretensión de servir de apoyo a los trámites de regularización y de inserción laboral durante, al menos, el primer año de vigencia del permiso. Como complemento se añade la fijación de protocolos de derivación al Servicio Regional de Empleo, por el lado de los agentes sociales que intervienen con el colectivo inmigrante haciendo posible el acceso a este recurso público.

d) Desarrollo de iniciativas enfocadas a la potenciación de la información acerca de los derechos y deberes de la población trabajadora inmigrante.

e) Ajuste y adecuación de la planificación de los contingentes de empleo de las personas inmigrantes a las necesidades reales del mercado de trabajo.

f) Planificación de las pertinentes y necesarias acciones de formación que hagan posible la adecuación de las capacidades de los inmigrantes para su acceso al mercado de trabajo.

4.3 PROGRAMAS SIGNIFICATIVOS DE INSERCIÓN LABORAL DE LOS INMIGRANTES EN ESPAÑA

En estas líneas es mi intención mencionar algunos de los programas más significativos que en el ámbito territorial español contribuyen a hacer efectiva la política activa destinada a facilitar el acceso e incorporación al empleo de los inmigrantes. Una de las características de estos tipos de programas es que se dirigen de forma prioritaria a aquellos inmigrantes residentes en los denominados Centros de Acogida (CAR). Estas medidas y acciones se incluyen en el marco de las iniciativas comunitarias de empleo "Horizon" e "Integra", que utilizan una serie de metodologías bien definidas para el establecimiento de itinerarios de inserción laboral a través de cuatro fases principales, a saber:

1ª. Identificación de conocimientos y capacidades.

2ª. Diseño del itinerario de inserción formativo y laboral en relación con los recursos existentes en la comunidad de acogida. Esto se lleva a cabo a través de diferentes acciones: a) Formación social, b) Formación para el empleo, c) Inserción en la formación profesional, d) Formación alternativa.

3ª. Dispositivo interactivo tendente a la identificación de actividades potenciales para emplear a inmigrantes y que se estructura en dos acciones:

- a) Orientación para el análisis del perfil de competencias de los inmigrantes en cuanto a las necesidades del mercado de trabajo.
- b) Identificación de actividad de empleo y mediación laboral.

4ª. Evaluación del itinerario de inserción laboral. Se realiza un seguimiento del grado de integración del inmigrante en los distintos dispositivos de formación, redefiniendo si es necesario, los itinerarios de inserción.

Vemos a continuación algunos ejemplos de los programas más significativos.

4.3.1 PROGRAMA GINGO: Árboles de Conocimiento.

Este programa es una herramienta informática muy útil como instrumento de apoyo en cuanto al acceso al empleo del inmigrante. Es un dispositivo práctico que permite relacionar a los inmigrantes que buscan empleo con las empresas que ofrecen trabajo.

Hace posible el cruce de datos sobre el perfil de los inmigrantes que demandan empleo y las ofertas concretas de las empresas. GINGO es fiel reflejo de una realidad tanto en oferta como en demanda de empleo, permitiendo a los inmigrantes conocer en tiempo real lo que los empresarios de la zona demandan.

4.3.2 RED DE INFORMACIÓN, ORIENTACIÓN Y ASESORAMIENTO LABORAL

Es un programa financiado por el INSERSO y que se desarrolla fundamentalmente en las ciudades de Madrid, Gijón y León.

La Red se estructura como un conjunto coordinado de puntos de atención a inmigrantes, donde se les proporciona información, orientación y asesoramiento laboral. Su función principal es apoyar a los inmigrantes en su proceso de inserción laboral, siendo los propios beneficiarios los que asumen de un modo activo su específico itinerario de inserción.

En este Programa se parte de la necesidad de una formación adecuada que potencie las posibilidades de entrada y mantenimiento de un puesto de trabajo.

Algunos de los cursos más importantes que se han impartido son:

- Informática básica / Iniciación a la Informática (Madrid/León).
- Habilidades sociales para la Búsqueda Activa de Empleo (Madrid) y Habilidades para Inmigrantes (León).

4.3.3 ACOMPAÑAMIENTO PARA LA INSERCIÓN SOCIO-LABORAL DE INMIGRANTES

Se trata de un programa, de ámbito autonómico, que es financiado por la Consejería de Asuntos Sociales del Gobierno del Principado de Asturias. Está enfocado exclusivamente a los inmigrantes que precisan un empleo para renovar su permiso de trabajo o que se encuentran en riesgo de exclusión social.

Consiste en acompañar a los inmigrantes en un proceso de adquisición de potencialidades y capacidades para situar de mejor manera sus competencias sociales y de afrontamiento de los problemas intrínsecos al mercado de trabajo español, con el objeto de facilitar su inserción laboral.

La metodología que se emplea contrasta las competencias ofertadas y demandadas de diferentes actividades económicas del territorio en cuestión, movilizand o a los actores que intervienen en la promoción del empleo y buscando su colaboración e implicación en los procesos de inserción laboral de los inmigrantes. Para conseguir estos objetivos, se realizan las siguientes actividades:

- Formación socio-educativa para la inserción.
- Formación socio-educativa para el empleo.
- Formación en nuevas tecnologías.
- Inserción en dispositivos de formación profesional.
- Formación en alternancia.

- Acompañamiento en la identificación de la actividad potencial de empleo.
- Acompañamiento para la evaluación del itinerario de inserción.

4.4. CONVENIOS INTERNACIONALES BILATERALES

En la actualidad España tiene firmados Convenios Internacionales bilaterales de carácter laboral con los siete mayores países emisores de inmigración hacia nuestro país, como son Ecuador, Colombia, Republica Dominicana, Marruecos, Rumania, Polonia y Bulgaria. Sin embargo existen problemas en la implementación de estos Convenios. Los procesos de selección se realizan en los países de origen por medio de los consulados, que reciben las ofertas, las difunden y tramitan los contratos. Según han reconocido reiteradamente en numerosas ocasiones cargos públicos importantes como el Director General de Asuntos Consulares y el Defensor del Pueblo, los problemas más acuciantes se refieren a que la organización consular no está estructurada adecuadamente para atender sus tareas, su distribución geográfica no es acorde a las necesidades actuales y no disponen de medios necesarios, en materia de formación y personal. Esta situación se ha intentado paliar con la nueva figura del jefe de visado y aumentando el personal.

Los Convenios Internacionales promulgados por las Naciones Unidas y por sus Organizaciones asociadas, como la Organización Internacional del Trabajo, proporcionan a los gobiernos e instituciones nacionales un marco de referencia para elaborar políticas activas de empleo que protejan a los inmigrantes y les permitan el acceso a los beneficios en materia de Trabajo y Seguridad Social. Sin embargo, estos Convenios no pueden asegurar la coordinación de las políticas nacionales ni garantizar que los trabajadores inmigrantes reciban protección efectiva.

El marco conceptual y operativo de la regulación internacional (multilateral y bilateral) no parece estar en situación de poder afrontar los problemas asociados a la protección y cobertura por parte de la Seguridad Social de los trabajadores inmigrantes. A medida que aumenta la inmigración, disminuye la eficacia de los convenios internacionales. Los principios asumidos como base de los acuerdos bilaterales y las políticas nacionales en materia de inmigración de los países desarrollados no siempre son consistentes con las disposiciones de los Convenios internacionales. Vacilan entre la ratificación de los principios de no discriminación y la introducción de políticas diseñadas para restringir los flujos migratorios e impedir que los inmigrantes obtengan la residencia o la nacionalidad.

Es más, gran parte de la legislación promulgada en los países europeos para regular la entrada de inmigrantes se ha centrado en los refugiados políticos y en las personas que solicitan asilo político. Esto ha demostrado ser inadecuado respecto al gran fenómeno que supone la inmigración por motivos económicos que, de acuerdo con los estudios más recientes, seguirá produciéndose hasta, por lo menos, mediados de este siglo XXI en la mayoría de los países más desarrollados. A continuación, realizaré un análisis de

algunos de los Convenios bilaterales más importantes firmados entre España y aquellos países que más nacionales tienen residiendo y trabajando en nuestro país.

4.4.1 CONVENIO HISPANO-MARROQUÍ

El acuerdo particular suscrito entre España y Marruecos tiene como eje o principio fundamental la apertura de un cauce legal para que los trabajadores marroquíes que vengan a nuestro país lo hagan con un contrato de trabajo y todas las garantías y derechos que la legislación española otorga a los nacionales españoles.

El Convenio regula en su artículo 19 aspectos esenciales como procesos de selección, el catálogo de derechos y condiciones sociales de estos trabajadores, o disposiciones especiales para los trabajadores de temporada.

Las autoridades españolas, según recoge el acuerdo, comunicarán a las autoridades de Marruecos el número y las características de las necesidades de mano de obra, teniendo en cuenta las ofertas de empleo existentes.

La preselección de candidatos la llevará a cabo una comisión de selección hispano-marroquí. Esta comisión optará por los trabajadores cuyo perfil profesional corresponda a las ofertas de empleo existentes, organizará los cursos de formación previos que resulten necesarios y asesorará y prestará asistencia a lo largo de todo el proceso de selección.

Los trabajadores marroquíes gozarán de los derechos y condiciones laborales que les concede la legislación española. La remuneración de estos trabajadores, así como las ventajas sociales de que gozarán se ajustarán a los convenios o la legislación vigente para los trabajadores españoles de la misma profesión y cualificación.

Además, la selección de trabajadores de temporada se llevará a cabo por los mismos cauces que el resto de los trabajadores acogidos a este acuerdo.

Otro de los puntos importantes que se recoge en el Convenio (artículo 4) es el referente a la evaluación de las condiciones profesionales que se requieren a los inmigrantes y el desplazamiento de los trabajadores marroquíes, que se regirán por las siguientes tres reglas importantes:

1ª. La selección profesional de los candidatos recae en una Comisión de Selección mixta hispano-marroquí. Estos candidatos se deben someter a un examen médico y, en su caso, a un previo período formativo.

En principio, esta Comisión de Selección esta constituida por representantes de las Administraciones española y marroquí y sus tareas consistirán en seleccionar a los trabajadores cuyo perfil profesional corresponda a las ofertas de empleo existentes, organizar los cursos de formación previos que resulten necesarios, así como asesorar y prestar

asistencia a los trabajadores a lo largo de todo el proceso de reclutamiento. Con carácter potestativo se estipula que también pueden formar parte de la Comisión los empresarios o sus representantes.

2ª. Los trabajadores marroquíes que resulten seleccionados proceden a la firma de un contrato de trabajo, revisado por la Comisión de Selección, quedándose con uno de los ejemplares y recibiendo sus correspondientes billetes de viaje. Además, se tiene que hacer entrega de un ejemplar del contrato de trabajo a las autoridades marroquíes.

3ª. Los Servicios Consulares españoles competentes en esta materia tienen la obligación de expedir con la mayor brevedad posible el visado de estancia o de residencia correspondiente. El sello del pasaporte indicará la naturaleza del visado, así como la finalidad y duración de la estancia autorizada en España. Cuando la duración sea inferior o igual a seis meses, el visado hará las veces de permiso durante la estancia.

4.4.2. CONVENIO HISPANO-ECUATORIANO

Nos encontramos ante un Convenio que consta de 22 preceptos y una de sus características más importantes con relación al resto de Convenios en esta materia, suscritos entre España y otros países, es su buena concreción técnica y las detalladas referencias que incorpora.

Uno de los artículos que más claramente expresa lo anterior es el número 3, cuyos rasgos principales son los siguientes:

1º. Se establece la obligación que recae en las autoridades españolas, a través de la Embajada de España en Quito, de comunicar a las autoridades ecuatorianas el número y las características de las necesidades de mano de obra teniendo en cuenta la existencia y constatación expresa de ofertas de empleo.

Por su parte, las autoridades ecuatorianas tienen que informar a las autoridades españolas, a través de la Embajada de España en Quito, acerca de las posibilidades de satisfacer esta demanda de trabajo mediante trabajadores ecuatorianos que deseen trasladarse a España.

2º. Los contenidos mínimos de las ofertas de empleo deben incidir en los siguientes aspectos:

- a) El sector y la zona geográfica de actividad.
- b) El número de trabajadores a contratar.
- c) La fecha límite para su selección.
- d) La duración del trabajo.

e) Información general sobre condiciones de trabajo, salarios, alojamiento y retribución en especie.

f) Las fechas en que los trabajadores seleccionados deberán llegar a su lugar de trabajo en España.

3º. Se establece que las autoridades ecuatorianas asumen el compromiso de poner en conocimiento de las autoridades españolas las ofertas de trabajo que hayan recibido de los empresarios españoles.

Otro de los preceptos más significativos es el número 13 que establece que tanto las autoridades de España como de Ecuador “propiciarán el desarrollo de proyectos, con fondos propios y provenientes de organismos internacionales de cooperación, tendentes a la capacitación profesional del inmigrante y el reconocimiento de la experiencia profesional obtenida en España; la promoción para el establecimiento de pequeñas y medianas empresas de inmigrantes que retornen a Ecuador; así como la creación de empresas binacionales que asocien a empresarios y trabajadores; y en otras áreas de desarrollo económico y social, en especial las que promuevan la formación de recursos humanos y la transferencia de tecnología”.

4.4.3. CONVENIO HISPANO-DOMINICANO

Se trata de un Convenio específico sobre inmigración ratificado por los Gobiernos de España y República Dominicana que consta de 20 artículos.

Una de sus peculiaridades más sobresalientes es que, a diferencia de otros Convenios suscritos por España con países de Iberoamérica o Europa del Este, en el artículo 2 del Convenio se establece una delimitación en tres grupos de lo que se debe entender por “inmigrante”. En concreto, se habla de estas tres siguientes categorías:

- a) Trabajadores estables por un período inicial como mínimo de un año.
- b) Trabajadores temporeros o de temporada por un período no superior a nueve meses al año.
- c) Trabajadores en prácticas, para perfeccionamiento de la cualificación profesional, por un período de doce meses, pudiendo establecer una prórroga de seis meses más.

A continuación, en el artículo 3, se establecen unas características de la oferta de empleo exactamente iguales a las que se fijan en el Convenio entre España y Ecuador sobre esta misma materia.

Por otro lado, en el artículo 19 de este Convenio se tienen previstas una serie de actuaciones y medidas que deben ser realizadas por un Comité Mixto de coordinación. Las medidas son las siguientes:

- a) Seguir la ejecución del Acuerdo y decidir de manera conjunta todas las medidas necesarias para llevarlo a cabo.
- b) Proponer cuando sea menester su revisión.
- c) Difundir en España y en República Dominicana la difusión del contenido de este Convenio.

- d) Resolver los problemas que puedan surgir para su aplicación.
- e) Definir las normas de funcionamiento, teniendo presente la posibilidad de crear Comités “ad hoc” para la regulación de algunos de los aspectos específicos del Acuerdo.

4.4.4. CONVENIO HISPANO-RUMANO

Entre España y Rumania existe un Acuerdo, de 23 de enero de 2002, sobre regulación y ordenación de los flujos migratorios laborales, que se aplica a tres grupos o categorías de trabajadores, a saber:

- Trabajadores estables, por un período inicial de al menos un año.
- Trabajadores de temporada, por un período no superior a 9 meses al año.
- Trabajadores en prácticas, de edad comprendida entre los 18 y los 35 años, por un período de 12 meses, prorrogables hasta otros 6 meses.

Otra de las características importantes de este Convenio es que debe existir una intercomunicación permanente entre las autoridades españolas y rumanas en todo lo concerniente a la oferta y demanda de puestos de empleo. Además, todas las ofertas de empleo deben indicar como mínimo los siguientes datos para poder proceder a su tramitación:

- Sector económico y zona geográfica en que se desarrollará la actividad.
- Número de trabajadores que se desea contratar.
- Fecha límite para la selección.
- Duración del contrato de trabajo.
- Información general sobre condiciones laborales, remuneración, alojamiento y retribución en especie.
- Fechas en que los trabajadores seleccionados deberán llegar a su lugar de trabajo en el Estado de acogida.
- Información relativa al pago del viaje.

Una estipulación relevante es que la preselección de los trabajadores se llevará a cabo en el Estado de origen (con mayor frecuencia y dada la situación actual se piensa en Rumania), por una comisión de selección hispano-rumana, formada por representantes de las autoridades competentes de ambos países, pudiendo asimismo participar los empresarios o sus representantes. Los trabajadores seleccionados firmarán un contrato de trabajo. Los trabajadores de temporada suscribirán asimismo un compromiso de retorno. Las solicitudes de visado se tramitarán con carácter urgente por la correspondiente oficina consular y las autoridades del Estado de acogida concederán los permisos relativos a la estancia y al trabajo.

La remuneración y demás condiciones laborales y prestaciones sociales se estipularán en el contrato de trabajo, de conformidad con los convenios colectivos vigentes o, en su defecto, con la legislación aplicable a los trabajadores nacionales del Estado de acogida que tengan la misma profesión y cualificación.

Los trabajadores inmigrantes estarán sujetos a la legislación de Seguridad Social del Estado de acogida y tendrán derecho a las prestaciones previstas en dicha legislación.

Conforme a los datos que se disponen, por aplicación del acuerdo se han seleccionado y contratado en origen, desde el año 2002, el siguiente número de trabajadores de nacionalidad rumana:

	TEMPORADA	ESTABLES	TOTAL
2002	2.331	990	3.321
2003	9.585	826	10.411
2004*	14.173	249	14.422
TOTAL	26.089	2.065	28.154

* Datos provisionales a 7 de junio de 2004.

4.4.5. CONVENIO HISPANO-BÚLGARO

Se trata de un breve Convenio suscrito entre España y Bulgaria en 2003, que consta de dieciséis artículos y cuya finalidad principal es la creación de un marco jurídico bilateral para hacer frente a las inmigraciones clandestinas y la explotación laboral de los extranjeros, regulando y ordenando los flujos inmigratorios. El Acuerdo es de aplicación a los trabajadores inmigrantes que sean nacionales de España o Bulgaria y estén debidamente autorizados para ejercer una actividad remunerada en el territorio del país receptor.

Al igual que otros Acuerdos de esta naturaleza firmados por España, se articula un procedimiento para la selección en origen de los trabajadores inmigrantes y se contempla la creación de una comisión de selección hispano-búlgara. También se regulan los derechos y condiciones laborales y sociales de los trabajadores inmigrantes, y se establecen disposiciones específicas para los trabajadores de temporada, así como el retorno voluntario de emigrantes.

Por último, se constituye un Comité Mixto de Coordinación para la aplicación del Convenio, que se reunirá alternativamente en Bulgaria y en España a petición de cualquiera de las Partes. La designación de sus miembros será efectuada por las autoridades competentes de cada país.

4.5. PROCESO DE NORMALIZACIÓN DE TRABAJADORES EXTRANJEROS EN ESPAÑA

4.5.1. OBSERVACIONES PREVIAS

En la coyuntura actual de este año 2005 en el que durante varias semanas de los meses de febrero y marzo han estado muy presentes en los medios de comunicación social los problemas acerca del proceso de normalización y regularización de trabajadores extranjeros en España, es pertinente realizar en el marco de este trabajo monográfico de investigación un

análisis más detallado de todos los aspectos que se deben tener en cuenta para configurarnos una idea más ajustada de lo que sucede en la realidad.

Pero antes de entrar propiamente en el núcleo de interés de este punto, me centraré en la causa más verosímil que, además de otros factores, ha hecho posible este proceso de normalización y ésta se halla, desde mi perspectiva particular, en que la existencia de cientos de miles de inmigrantes en situación irregular demandaba una medida excepcional.

A partir de este punto de inflexión, tanto los Sindicatos como las organizaciones empresariales contribuyeron al diseño de una medida transitoria que permitiese el afloramiento a la superficie de la economía sumergida. Este hecho hace posible el cambio de una herencia de desorden a un presente actual de legalidad, ayudando a la recuperación de todas aquellas contribuciones al sistema vía impuestos y cotizaciones sociales que no se estaban produciendo.

Hay que diferenciar y distinguir de manera clara este proceso de normalización de una regularización en que no es incondicional ni para todas las personas, sino para aquellos extranjeros que disfruten de un contrato de trabajo real. La novedad que incorpora el trámite y que permitirá un control inédito es la necesidad de alta en la Seguridad Social de los trabajadores para que las autorizaciones concedidas entren en vigor.

Esta normalización ha pretendido adaptarse a la verdadera realidad de las circunstancias actuales, contemplando soluciones distintas para diferentes contextos. Así, por ejemplo, parece evidente que resultaría ineficaz y con escasa operatividad la exigencia de contratos de duración indefinida cuando no se están demandando.

Una vez introducidas estas ideas previas, se constata que el actual proceso extraordinario de normalización de trabajadores extranjeros es la mayor regularización de inmigrantes que ha existido en la historia de España. En este sentido, el ministro español de Trabajo y Asuntos Sociales, Jesús Caldera, declaraba a los medios de comunicación que los nuevos inmigrantes regularizados aportarán en 2006 de 1.000 a 1.500 millones de euros a la Seguridad Social española.

Al menos 691.059 extranjeros presentaron hasta las 22.00 horas del pasado 7 de mayo de 2005, la solicitud para acogerse al proceso de regularización de inmigrantes abierto en febrero pasado por el Gobierno español. Basándome en datos recogidos durante el mes de mayo de 2005 por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se indica que la cifra definitiva superará las 700.000 solicitudes. Un 60 por ciento de las peticiones se han concentrado en tres de las diecisiete comunidades autónomas de España: Madrid (centro), Valencia (este) y Cataluña (noreste), según los datos oficiales.

Este proceso se ha convertido en la mayor operación de regularización de trabajadores inmigrantes puesta en marcha en España en las últimas décadas, con un número de solicitudes que supera incluso la suma de los seis

procesos extraordinarios abiertos desde 1991, a los que se acogieron menos de 600.000 extranjeros.

Según los datos ofrecidos por el Ministerio de Trabajo, del total de solicitudes presentadas, 365.382 pertenecían a varones, mientras que 267.012 eran de mujeres. Además, la mayoría de ellas, un 52,26 por ciento, proceden de Ecuador, país de origen de 135.783 inmigrantes que esperan regularizar su situación en España. Por nacionalidades, tras Ecuador se sitúa Rumania, Marruecos, Colombia, Bolivia, Bulgaria, Argentina y Ucrania.

El proceso, pactado entre el Gobierno, los sindicatos, la patronal y las ONG,s, arrancó el 7 de febrero de 2005, con una media de 1.800 peticiones diarias en la primera semana, pero se aceleró de manera constante a medida que se aproximaba el final del plazo. La principal diferencia de este proceso de normalización respecto a otros anteriores ha sido la **exigencia de un contrato de trabajo** firmado por el empresario.

Los inmigrantes que, por no contar con un contrato de trabajo o no estar empadronados antes del 8 de agosto de 2004, no se hayan podido acoger al proceso de regularización, unos 100.000 o 150.000 según las cifras oficiales, quedan ahora expuestos a la expulsión.

Finalmente, y con el objetivo de establecer un marco comparativo con la reciente historia, decir que el proceso extraordinario de normalización de trabajadores extranjeros abierto por el Gobierno el pasado 7 de febrero de 2005 ha configurado un volumen de legalizaciones similar a los que supone la suma de los siete procesos extraordinarios de regularización llevados a cabo en España en los últimos 20 años, período en que fueron legalizados más de 630.000 inmigrantes desde 1986.

El primer proceso de regularización extraordinaria de extranjeros en España se habilitó en 1986, con motivo de la aprobación de la Ley de Extranjería de 1985 y su posterior Reglamento en 1986, y supuso el acceso a la legalidad de 34.832 extranjeros, entre ellos ciudadanos que ahora son comunitarios, como portugueses e ingleses.

Hasta este proceso de 2005, casi dos de cada cinco extranjeros con permiso de residencia en vigor en España (38 por ciento) lo habría obtenido mediante un proceso extraordinario, si se atiende a los que residían legalmente en nuestro país. A pesar de que el primer proceso de normalización tuvo lugar en 1986, un 73 por ciento de los extranjeros regularizados han obtenido permiso de residencia y trabajo a partir del año 2000 en alguno de los cuatro procedimientos puestos en marcha por los dos gobiernos del Partido Popular hasta la fecha..

La última regularización especial del PP, que tuvo lugar en 2001 y se denominó "procedimiento de regularización por arraigo", fue la que legalizó a mayor número de extranjeros hasta la llegada de José Luis Rodríguez Zapatero a la Presidencia del Gobierno: casi 239.000 personas. Este proceso se puso en marcha tras la aprobación de la primera reforma de la Ley de Extranjería

aprobada por el PP en 2000 y hasta la aprobación de su Reglamento de desarrollo.

Al mismo tiempo, el Gobierno inició en 2001 otro proceso de normalización por motivos humanitarios a raíz de un accidente de tráfico en la localidad murciana de Lorca en enero de ese año, en el que murieron 12 inmigrantes irregulares ecuatorianos que se dirigían a trabajar. A través de este sistema, accedieron a la legalidad 24.352 ecuatorianos.

El conocido como “Puente aéreo Madrid-Ecuador” comenzó con el pago por parte de la Administración del viaje a los solicitantes de regularización al país andino para recoger el visado, aunque poco después se estableció la exención de visado y se eliminó el requisito de viajar a Ecuador.

Un año antes, en el año 2000, el Gobierno de turno puso en marcha un proceso de regularización, en cumplimiento de la Ley de Extranjería 4/2000 (primera reforma de la Ley de 1985), aprobada por todo el arco parlamentario, salvo el PP, y que poco después sería reformada por el Gobierno de José María Aznar. En cualquier caso, este procedimiento de legalización afectó a 163.913 extranjeros

El primer proceso de regularización extraordinaria dirigido por el PP tuvo lugar en 1996, poco después de llegar al poder. En esta ocasión, la legalización vino motivada por la aprobación de un nuevo Reglamento de la Ley de Extranjería de 1985 y otorgó permisos de residencia y trabajo a 24.691 extranjeros.

Antes, en 1991, fue el Parlamento el que impulsó un proceso de normalización extraordinaria de extranjeros (el segundo de la historia de España), mediante la aprobación en el Congreso de una Proposición no de Ley sobre 'Líneas Básicas de la Política Española de Extranjería', que documentó a un total de 108.321 extranjeros.

4.5.2. IMPLICACIONES DEL NUEVO REGLAMENTO DE EXTRANJERIA

En este punto pretendo describir a partir de la norma reglamentaria en vigor en materia de extranjería las principales características del actual proceso de regularización extraordinaria de trabajadores inmigrantes en España y hacer referencia al supuesto del arraigo laboral de manera sucinta.

El Consejo de Ministros aprobó, el pasado 30 de diciembre de 2004, el Real Decreto 2393/2004, por el que disponemos del nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Las principales novedades que introduce en nuestro ordenamiento jurídico en directa relación con el objeto de estudio planteado son las siguientes:

1ª. Un proceso **extraordinario** de normalización de trabajadores extranjeros que se encuentren en España en situación ilegal.

2ª. Un nuevo supuesto para la concesión de autorizaciones excepcionales de residencia por motivos de **arraigo laboral**.

3ª. Modificación del procedimiento respecto a la determinación del **contingente anual** de inmigración legal y de la **situación nacional de empleo** para permitir la contratación legal de inmigrantes en sectores y ocupaciones de difícil cobertura.

Comenzando por la primera de las cuestiones, el Reglamento reconoce la presencia de un número considerable de inmigrantes en situación irregular en España y prevé un procedimiento extraordinario de normalización de su situación. Este procedimiento ha permitido, durante un período de tres meses, desde el 7 de febrero al 7 de mayo de 2005, a los empresarios interesados en contratar a un trabajador inmigrante ya presente en España solicitar un permiso inicial de residencia y trabajo, siempre que se cumplan ciertos requisitos ²⁰.

Dadas las características específicas de algunos sectores, la duración mínima del contrato ofrecido por el empresario puede ser menor. Así, se reduce a tres meses en el sector agrícola y se permite que en la hostelería y la construcción los seis meses de prestación laboral tengan lugar en un período máximo de un año. El trabajador inmigrante debe carecer de antecedentes penales, tanto en España como en su país de origen. Podemos percatarnos que el proceso diseñado pretende evitar la aparición de falsas ofertas laborales a los extranjeros presentes en España, por lo que establece una serie de controles adicionales. En concreto, una vez aceptada la solicitud, ésta queda condicionada a que en el plazo máximo de un mes se haga efectiva el alta del trabajador inmigrante como afiliado en la Seguridad Social.

En segundo lugar, el nuevo Reglamento introduce un supuesto de arraigo laboral, que se añade a los casos específicos de arraigo social ya presentes en la legislación nacional, para conceder autorizaciones de residencia en España a aquellos trabajadores inmigrantes que demuestren su permanencia continuada durante, al menos, dos años en España y la existencia de una relación laboral con duración mínima de un año.

El tercer aspecto novedoso de este nuevo Reglamento de Extranjería se circunscribe a una serie de cambios en los procedimientos vigentes para la regulación de la inmigración legal, con el objetivo de mejorar su funcionamiento y reducir los incentivos a la inmigración ilegal. Estas modificaciones importantes serían las siguientes:

a) Incorporación de un conjunto de mejoras en los controles administrativos y burocráticos relacionados con la inmigración. En este sentido, se pone en marcha un sistema informático común que permita el control en tiempo real por cualquiera de los Ministerios involucrados (Interior, Asuntos

²⁰ Estos requisitos, por el lado del trabajador extranjero, se concentran en la obligación de empadronamiento desde, al menos, 6 meses antes de la entrada en vigor del Reglamento, es decir, antes del pasado 7 de agosto de 2004 y, por parte del empresario, se circunscriben a la firma de un contrato con el trabajador inmigrante, condicionado a la aceptación de la solicitud de residencia y trabajo, de una duración mínima de 6 meses.

Exteriores y Trabajo y Asuntos Sociales) de la información disponible sobre la situación de los inmigrantes presentes en España.

b) Cambios en la determinación anual del contingente de inmigración legal y en la elaboración del catálogo de ocupaciones de difícil cobertura que intentan permitir una gestión más ágil de la inmigración legal. En particular, el Reglamento establece dos únicas vías por las que es posible realizar la contratación de un trabajador inmigrante, ambas en su país de origen:

1ª. Permiso para la contratación individualizada de un trabajador inmigrante siempre que la situación nacional de empleo lo permita. La novedad introducida por el Reglamento se encuentra en una definición más versátil de esta situación nacional de empleo. Así, el Servicio Público de Empleo Estatal determinará con periodicidad trimestral un catálogo de ocupaciones de difícil cobertura para cada una de las provincias. Este catálogo se basará en la información disponible sobre las ofertas presentadas por los empresarios en los Servicios Públicos de Empleo Estatal. Se permitirá la contratación, por tanto, de los trabajadores inmigrantes que vengan a cubrir las ocupaciones calificadas como de difícil cobertura, siempre que no se encuentren ya en situación irregular en España.

2ª. Vía de las ofertas genéricas de empleo realizadas por los empresarios en los países de origen a través del denominado “contingente de trabajadores extranjeros”. En este caso, las novedades introducidas por el Reglamento se encaminan a una flexibilización en su determinación. Así, se permite que a lo largo del año, en función de la situación del mercado laboral, se puedan revisar el número y la distribución de las ofertas de empleo incluidas en el contingente, así como la autorización de un número de visados para la búsqueda de empleo en España, dirigidos a aquellos sectores de difícil cobertura desde los países de origen; por ejemplo, los empleados del servicio doméstico.

4.5.3. ASPECTOS MÁS RELEVANTES DEL PROCESO EXTRAORDINARIO DE NORMALIZACIÓN DE TRABAJADORES INMIGRANTES DE 2005

Una vez perfiladas estas primeras observaciones y a partir de la documentación consultada del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y otras fuentes oficiales, entiendo conveniente plasmar en las siguientes líneas una serie de aspectos de este proceso extraordinario de normalización, empezando por las personas que están legitimadas para efectuar la solicitud de regularización de trabajadores extranjeros en España. La normativa establece que son dos los sujetos legitimados para este cometido, a saber:

- En primer lugar y con carácter general, el empresario que desee colocar a un trabajador extranjero siempre y cuando cumpla con los requisitos del proceso de normalización. En estos procedimientos en los que el sujeto legitimado es un empresario, las solicitudes tienen que ser presentadas personalmente por el empresario o por aquella persona que éste designe como representante.

Respecto a esto anterior, se considera representación legal empresarial quien tuviera reconocida dicha condición por el denominado sistema RED de la Tesorería General de la Seguridad Social en la fecha de publicación del nuevo Reglamento de Extranjería.

- En segundo lugar, el propio trabajador extranjero, pero únicamente en el caso de trabajadores discontinuos (por horas) en el sector del servicio doméstico. En este supuesto, la solicitud de autorización inicial debe ser presentada personalmente por el trabajador.

En lo relativo a los requisitos que debe cumplir el empresario para poder contratar a un trabajador extranjero, acogiéndose al proceso de normalización, debemos tener en cuenta los siguientes:

- La existencia de un contrato de trabajo firmado entre empresario y trabajador, con el compromiso del empresario del mantenimiento de la prestación laboral por un período mínimo de 6 meses, con las siguientes especificaciones:

1ª.- En el sector agrario ese período mínimo se reduce a los tres meses.

2ª.- En los sectores de la construcción y la hostelería, este compromiso puede realizarse dentro de un período máximo de 12 meses.

3ª.- En el sector del servicio doméstico en el supuesto de la prestación de servicios para un solo empleador o cabeza de familia durante un tiempo igual o superior a 80 horas de trabajo efectivo al mes, e igual o inferior a 40 horas de trabajo efectivo a la semana, sin perjuicio de los tiempos de presencia, a disposición del empresario, que pudieran acordarse entre las partes. En este caso, la solicitud inicial de autorización de residencia y trabajo debe ser presentada por el cabeza de familia empresario y además se establece que los servicios deben ser prestados en el hogar en el que resida el cabeza de familia y, en su caso, demás personas que componen dicho hogar.

En el apartado de los contratos de trabajo a tiempo parcial, el período de prestación laboral aumenta proporcionalmente a la reducción sobre la jornada ordinaria pactada en dichos contratos, de tal manera que la suma de las jornadas que se deben realizar mediante los diferentes contratos a tiempo parcial, dentro del período de vigencia de la autorización, tenga una equivalencia, al menos, del total de un contrato a tiempo completo por un período mínimo de 6 meses.

- Otro de los requisitos esenciales se refiere a que la empresa solicitante debe estar inscrita en el correspondiente régimen del sistema de la Seguridad Social y por supuesto, que se encuentre al corriente del cumplimiento de sus obligaciones tributarias y de las cuotas exigibles por la Seguridad Social. Podrá requerirse al empresario la acreditación de los medios económicos, materiales y personales de los que dispone para la realización del proyecto empresarial o contratación.

- El último de los requisitos por parte del empresario es que las condiciones estipuladas en el contrato de trabajo deben ajustarse a las establecidas por la normativa vigente para la misma actividad, categoría profesional y localidad.

Si nos situamos ahora en la esfera de los requisitos que debe cumplir la otra parte de la relación laboral por cuenta ajena, es decir, el trabajador, es preciso especificar los siguientes, a saber:

- Empadronamiento en un municipio español, al menos, seis meses antes al 7 de febrero de 2005 (en concreto desde el 8 de agosto de 2004), con la acreditación suficiente de su presencia continuada en España durante este período.

- Posesión de la titulación, en su caso, debidamente homologada o con la acreditación de la capacitación exigida para poder ejercer la profesión.

- El trabajador extranjero debe carecer de antecedentes penales tanto en España como en los países en los que hubiera residido en los cinco años anteriores, por delitos tipificados en el ordenamiento jurídico español.

- El inmigrante no debe tener prohibida su entrada en España, de acuerdo a lo establecido en el artículo 26 de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, excepto que esta prohibición de entrada se derive sólo de una resolución de expulsión no ejecutada, que hubiese sido dictada de acuerdo a las infracciones de estancia y/ trabajo irregular.

En el apartado especial del trabajador del servicio doméstico de carácter parcial o discontinuo, que comprende al colectivo de extranjeros que quieran desarrollar su actividad laboral en el ámbito del servicio doméstico, trabajando de manera parcial y simultáneamente para más de un titular del hogar familiar, dispusieron de un plazo de tres meses desde el 7 de febrero de 2005 para la solicitud de la concesión de una autorización inicial de residencia y trabajo. El conjunto de requisitos que se les exigen son los siguientes, a saber:

- Empadronamiento en un municipio español antes de la fecha concreta del 8 de agosto de 2004, debiendo presentar un pasaporte, título de viaje o cédula de inscripción que acredite su presencia continuada en el territorio español desde una fecha anterior a la del empadronamiento.

- Las prestaciones laborales concertadas por el trabajador extranjero le deben garantizar un período mínimo de actividad de seis meses.

- El trabajador extranjero debe reunir los requisitos que determinan su inclusión en el Régimen Especial de Empleados de Hogar y que se concretan en los cuatro siguientes:

- 1º. Prestación de servicios domésticos para más de un cabeza de familia, titular de hogar familiar, o grupo de personas que, sin constituir una

familia, convivan en el mismo hogar familiar, con carácter parcial o discontinuo, y cuya duración no sea inferior a 30 horas de trabajo efectivo a la semana, en cómputo global, realizadas durante al menos, 12 días en el mes.

2º. El conjunto de estos servicios debe ser prestado en el hogar en el que resida el cabeza de familia y, en su caso, demás personas que componen dicho hogar.

3º. Percepción por este servicio de un sueldo o remuneración de cualquier tipo.

4º. No se deben encontrar expresamente excluidos del campo de aplicación de este Régimen.

- Los servicios pactados se deben ajustar a las condiciones laborales establecidas por la normativa vigente para la misma actividad, categoría profesional y localidad.

- El trabajador extranjero debe carecer de antecedentes penales tanto en España, como en aquellos países en los que hubiera residido en los cinco años anteriores, por hechos tipificados como delitos en el vigente Código Penal español.

- El trabajador extranjero no debe tener prohibida su entrada en España, de acuerdo a lo establecido en el artículo 26 de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, excepto que dicha prohibición de entrada se derive exclusivamente de una resolución de expulsión no ejecutada, que hubiese sido dictada de acuerdo a las infracciones de estancia y/o trabajo irregular.

El plazo de presentación de estas solicitudes fue de tres meses a partir del 7 de febrero de 2005 (es decir, se alargó hasta el 7 de mayo de 2005), fecha de entrada en vigor del Real Decreto 2393/2004, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Otra de las cuestiones importantes de este proceso extraordinario de regularización de trabajadores extranjeros en España es el apartado de las obligaciones ligadas a la resolución favorable de las solicitudes.

En primer lugar, es importante especificar que la resolución ha de ser motivada y se debe notificar al empresario, con la remisión de una copia al trabajador extranjero, excepto en los supuestos de trabajo que tenga una naturaleza parcial o discontinua en el sector del servicio doméstico, en los que existirá notificación al trabajador extranjero.

En cuestiones de plazo para la resolución y notificación de las solicitudes de autorizaciones de residencia y trabajo, éste será de tres meses, que empiezan a contar desde el día siguiente al que hayan tenido entrada en el registro del órgano competente para su tramitación. Una vez transcurrido el plazo para la notificación de solicitudes, sin que su práctica se haya realizado,

las peticiones se pueden entender como desestimadas. Las resoluciones dictadas ponen fin a la vía administrativa y contra las mismas se pueden interponer los correspondientes recursos administrativos o judiciales legalmente previstos.

Debemos tener en cuenta que en caso de resolución favorable, la autorización de residencia y trabajo concedida está condicionada a los siguientes requisitos:

1º. En el plazo de un mes desde la notificación, se debe realizar la afiliación y/o alta del trabajador en la Seguridad Social.

2º. La notificación de la concesión de la autorización de residencia y trabajo surte efectos para que se pueda proceder al abono de las tasas que corresponden a la concesión de autorización de residencia y trabajo inicial por cuenta ajena; debe ser efectuada en el plazo de un mes desde la notificación de la concesión de la autorización.

Una vez transcurrido el plazo de un mes desde la notificación de la autorización sin que se haya cumplido la condición anterior, la autorización queda sin efecto. En este supuesto, existirá un requerimiento al empresario o al propio trabajador extranjero para que señale las razones por las cuales no se ha iniciado la relación laboral, realizando una advertencia expresa en el sentido de que si no se alegase ninguna justificación o si las razones expuestas se consideran insuficientes, pueden denegarse posteriores solicitudes de autorización que presente dentro del proceso de normalización. Por el contrario, si la justificación alegada o las razones indicadas se consideran suficientes, el empresario o el propio trabajador extranjero, pueden presentar una nueva solicitud de autorización inicial de residencia y trabajo, durante el plazo previsto para el procedimiento de regularización.

Los efectos de la concesión de la autorización de residencia y trabajo determinan el archivo de los expedientes de expulsión pendientes de resolución, así como la revocación de oficio de las resoluciones de expulsión que hayan recaído sobre el extranjero titular de la autorización, cuando el expediente o la resolución de expulsión correspondientes estén basados tan sólo en las causas previstas en el artículo 53, apartados a) y/o b), de la Ley Orgánica 4/2000, que son en concreto:

- Hallarse el trabajador extranjero en situación irregular en España debido a la no obtención de la prórroga de estancia, carencia de autorización de residencia o tener caducada durante más de tres meses dicha autorización, siempre que el interesado no hubiese solicitado la renovación de la misma en el plazo previsto de forma reglamentaria.
- Encontrarse trabajando en España sin haber obtenido autorización de trabajo o autorización administrativa previa para trabajar, cuando no cuente con autorización de residencia válida.

Por otro lado, decir que una vez cumplida la condición de afiliación y / o alta del trabajador extranjero en la Seguridad Social, la autorización de residencia y trabajo comenzará su período de vigencia, establecido en un año.

En lo concerniente a la expedición de la tarjeta de identidad de extranjero, constatar que durante el mes inmediatamente posterior a la entrada en vigor de la autorización y una vez realizado el abono de las tasas fiscales, el inmigrante debe solicitar la tarjeta de identidad de extranjero, siendo expedida por el plazo de validez de la autorización.

5. CREACIÓN DE EMPLEO

5.1. REFLEXIONES PRELIMINARES

Las ventajas e inconvenientes de hacer efectiva esta política activa de empleo, es decir, de la contratación de trabajadores inmigrantes son, en principio, similares que las que se concitan a la hora de emplear a españoles. Sin embargo, la práctica cotidiana demuestra que son muchos los empresarios que optan por la regularización de inmigrantes porque consideran que son más rentables. En este sentido, Rubén Agote²¹, profesor del Instituto de Empresa y socio del bufete de abogados Cuatrecasas, expone que, además de las cuestiones prácticas, existirían una serie de aspectos técnicos considerados como ventajas para el empresariado a la hora de contratar trabajadores inmigrantes: beneficiarse de los contratos para la formación y el conjunto de bonificaciones establecidas por la Seguridad Social para todas aquellas empresas que contraten a inmigrantes.

No obstante, algunos empresarios señalan que el motivo principal que les lleva a la contratación de inmigrantes es que no haya nadie que quiera trabajar en una serie de empleos muy específicos²².

Un sector especialmente ilustrativo respecto a lo expuesto líneas arriba es el de la hostelería, en el cual hay una sobreabundancia de trabajadores inmigrantes. Empresarios de este ámbito se quejan y se sienten perjudicados cuando contratan inmigrantes porque según un importante número de ellos esto es debido a la falta de infraestructuras en los países de origen de los inmigrantes.

En otro orden de cosas, desde el punto de vista particular de los Sindicatos españoles más representativos, un permiso de trabajo por sí solo no garantiza que el inmigrante vaya a ser contratado de una forma regular. De acuerdo al enfoque de esta línea discursiva, estos agentes sociales manifiestan que las consecuencias de la ausencia de contratación suponen que el trabajador puede caer de nuevo en la irregularidad como consecuencia de no poder renovar su autorización.

²¹ Información extraída de la versión electrónica de la publicación Expansión & EMPLEO.com del 27 de abril de 2005.

²² Según lo expuesto por Emilio Gallego, secretario general de la Federación Española de Hostelería (FEHR) en la versión electrónica de la publicación Expansión & EMPLEO.com del 27 de abril de 2005.

5.2. CONTRATO PARA LA FORMACIÓN

El Real Decreto Ley 5/2001 de medidas urgentes de reforma del mercado laboral, realiza una extensión de la posibilidad de realizar contratos para la formación al colectivo inmigrante durante el período de los dos primeros años de su permiso, sin el establecimiento de un límite de edad.

El objeto de este tipo de contrato se centra en “la adquisición de la formación teórica y práctica necesaria para el desempeño adecuado de un oficio o un puesto de trabajo que requiera un determinado nivel de cualificación”.

Se pueden destacar como características más sobresalientes de esta modalidad de contrato de trabajo la ausencia de prestación por desempleo, el establecimiento del mínimo de retribución en el Salario Mínimo Interprofesional (SMI) y la dedicación de una parte de la jornada a recibir formación teórica.

Las críticas que ha recibido este tipo de contrato han venido fundamentalmente del lado de los Sindicatos, que entienden que es una medida sin ninguna justificación laboral, dado que la circunstancia de permitir la contratación en formación de inmigrantes de cualquier edad no obedece a ningún hecho ligado al trabajo, sino a otras razones y motivos vinculados a la Ley Orgánica de Extranjería. Aprecian que se califica a todos los trabajadores inmigrantes, durante los dos primeros años de su permiso, como potenciales sujetos de un contrato de formación, no debido a alguna circunstancia personal o laboral que imponga obstáculos a su inserción en el mercado de trabajo, sino a un hecho totalmente ajeno al mundo laboral, en el sentido de tratarse de trabajadores no comunitarios que necesitan una autorización para trabajar.

Los Sindicatos entienden que el Gobierno español en la regulación de las especificaciones del contrato para la formación destinado a inmigrantes se ha adherido a las indicaciones de las organizaciones empresariales representadas por la CEOE, entendiéndolo que no se trataría sólo de la contratación en formación, sino también de que los empresarios hablan de casar la oferta y demanda de trabajadores inmigrantes y, por lo tanto, parecen partir de la idea de la existencia de un mercado laboral para nacionales y otro para no comunitarios. De alguna manera, estarían planteando la segregación entre estos dos tipos de mercados de trabajo.

5.3 OBJETIVOS COMUNES DE LAS PROPUESTAS DE CREACIÓN DE EMPLEO PARA INMIGRANTES

En este punto, intentaré hacer un resumen de las principales líneas de actuación y medidas que se recogen en diferentes propuestas de ámbito estatal, autonómico y local, destinadas a la potenciación de la creación de empleo para el colectivo inmigrante. Algunos de los objetivos comunes de todos estos proyectos se podrían sintetizar en los seis siguientes que enumero:

1º. Afrontamiento directo de los problemas que supone la contratación de inmigrantes en el mercado de trabajo español.

2º. Movilización y optimización de todos los recursos humanos y materiales existentes con el fin de facilitar la creación de empleos estables y de calidad para los inmigrantes.

3º. Facilitar el acceso de los inmigrantes a los recursos disponibles.

4º. Incorporación de los inmigrantes a los distintos Servicios Públicos de Empleo.

5º. Reestructuración del mercado de trabajo cubriendo las necesidades empresariales con nuevos puestos de empleo, reciclando para ello a los trabajadores inmigrantes.

6º. Lucha contra la discriminación laboral del inmigrante.

Para abordar el primer objetivo, se plantean como más relevantes las siguientes medidas:

- Realización de estudios dentro del ámbito de los Observatorios Públicos de Empleo dirigidos a los inmigrantes sobre su situación específica en el mercado laboral y acerca de la realidad sociolaboral de la población inmigrante en España.
- Puesta en marcha de estudios prospectivos que sirvan de base para la planificación y programación de cursos formativos singularizados que hagan posible la creación y mantenimiento de puestos de trabajo para inmigrantes.
- Identificación de los yacimientos de empleo.
- Implicación de los distintos Servicios Públicos de Empleo para realizar labores de prospección y captación activa de ofertas de trabajo destinadas a los inmigrantes.

Para conseguir el segundo objetivo, se proponen cuatro grupos de medidas muy específicas:

* Medidas de sensibilización:

- Realización de campañas informativas dirigidas a los empresarios con el objeto de hacer hincapié en su responsabilidad en todo lo concerniente a los aspectos legales de la contratación y de las condiciones de trabajo de los inmigrantes.

- Apoyo a campañas de difusión destinadas a empresarios y trabajadores inmigrantes para evitar la economía sumergida, favoreciendo la afiliación al correspondiente régimen de la Seguridad Social, con especial incidencia respecto a las mujeres inmigrantes.

- Realización de medidas de sensibilización y acción positiva para evitar situaciones irregulares en la contratación de trabajadores inmigrantes.

- * Medidas de coordinación de información de medios y recursos:

- Disposición de canales rápidos de comunicación, basados en las nuevas tecnologías de la información que permitan una coordinación eficaz de los actores implicados.

- Diseño de un sistema de medios y recursos de coordinación y comunicación.

- Desarrollo de una página web con información sobre recursos existentes relacionados con estudios, cursos, inserción laboral, conexión con los servicios Públicos de Empleo, etc...

- Realización de material informativo, campañas de prensa y jornadas.

- * Medidas de cooperación:

- Cooperación entre todas las instituciones y personas implicadas encaminada a la integración laboral del inmigrante.

- Coordinación entre las Administraciones Públicas con el objetivo de agilizar los procesos de tramitación y regularización.

- Cooperación para evitar el empleo irregular a través del aumento de las actuaciones de la Inspección de Trabajo.

- Encauzar las ofertas de empleo a través de los Servicios Públicos de Empleo.

- * Medidas de apoyo a las funciones de asesoramiento socio-laboral:

- Apoyo a los Centros de Asesoramiento socio-laboral para la población inmigrante por parte de los Sindicatos, con la finalidad que cada Sindicato disponga de estos servicios en todas las provincias españolas.

- Apoyo a los servicios de las Organizaciones Empresariales para el cumplimiento de las obligaciones empresariales en relación con la inmigración.

Para alcanzar el tercero de los objetivos, se proponen algunas de las siguientes actuaciones:

1ª. Información y orientación a la población inmigrante sobre condiciones laborales y, más en concreto, sobre sus derechos y deberes en el trabajo.

2ª. Recursos existentes al servicio de la población inmigrante.

3ª. Programas específicos de integración social y laboral.

En lo concerniente al cuarto objetivo, se plantean las siguientes medidas:

1ª. Dotar de recursos materiales y humanos a las oficinas administrativas del Servicio Público de Empleo para la prestación de un servicio eficaz y de calidad.

2ª. Reforzar el Servicio Público de Empleo en zonas con un elevado número de población inmigrante en el medio rural.

3ª. Derivación de los trabajadores inmigrantes a todos los servicios integrados de acuerdo a las necesidades que presenten, según el perfil y la potencialidad de los individuos.

4ª. Promoción de acuerdos sectoriales o empresariales para fijar la necesidad de puestos de empleo para trabajadores extranjeros residentes en España.

5ª. Definición de puestos de trabajo demandados por el mercado laboral y perfiles profesionales en los procesos de selección entre los inmigrantes y las ofertas empresariales.

6ª. Realización de una base de datos con ofertas de empleos para extranjeros con permiso.

7ª. Elaboración de una búsqueda activa de captación de ofertas de trabajo para la población inmigrante.

Respecto al quinto objetivo, algunas de las medidas propuestas son:

1ª. Cursos de mediadores sociolaborales dedicados con exclusividad a la población trabajadora inmigrante.

2ª. Incentivos y subvenciones a la creación de empleo y autoempleo.

3ª. Orientación laboral individualizada.

4ª. Planificación y programación de itinerarios formativos particulares que hagan posible el acceso del inmigrante al mercado laboral.

5ª. Integración de inmigrantes como destinatarios de acciones de Planes de formación de los Servicios Públicos de Empleo en cursos destinados a aquellas áreas de actividad que mejor se adapten a los inmigrantes. La finalidad es facilitar la integración real y evitar focos o “guetos” cuyo tratamiento diferencial provoque como consecuencia un tipo de formación incompleta o demasiado ajustada que obstaculice el pleno desarrollo de las potencialidades y competencias del trabajador inmigrante.

Por último, para alcanzar el sexto objetivo planteado, se proponen las siguientes medidas específicas:

1ª. Inclusión expresa del colectivo inmigrante como destinatario de las ayudas de los distintos Planes de Empleo en los diversos ámbitos territoriales.

2ª. Incorporación de los inmigrantes como beneficiarios de las acciones destinadas a paliar el desempleo con carácter preventivo, fundamentalmente dentro del apartado de los Nuevos Yacimientos de Empleo.

3ª. Adopción de medidas en los Planes Regionales de Empleo que otorguen un concreto tratamiento a los inmigrantes residentes en el medio rural.

4ª. Consideración de los inmigrantes como grupo destinatario de las ayudas a la contratación de colectivos en riesgo de exclusión social en el Plan de Empleo de Entidades Locales.

6. POLÍTICAS DE FORMACIÓN PARA INMIGRANTES

6.1. MARCO NACIONAL ESPAÑOL

Antes de detallar las medidas concretas que atañen a la vertiente formativa, intentaré describir qué tipo de formación se pretende impartir a este específico colectivo que parte de una situación desventajosa en el mercado de trabajo, tal y como es el de los inmigrantes. Para ello, en primer lugar es plausible analizar qué ocurre con estas personas en el mercado de trabajo, para constatar o no si los programas formativos que se proponen desde las Administraciones Públicas pueden realmente ser operativos en un contexto real o si, por el contrario, encierran una previsión de cambio alejada de la realidad y que, por tanto, caería en la utopía.

Para arrancar, debemos considerar que el modelo de iniciativas públicas en España respecto a políticas de formación destinadas a los trabajadores inmigrantes vendría caracterizado por una doble línea de acción: por un lado, una línea horizontal, en la que se insertan las distintas Administraciones Públicas, ofreciendo una asistencia generalista y donde se pretende la inserción laboral del colectivo inmigrante en el seno de las líneas de actuación generales del sistema. De otra parte, estaría presente una línea de actuación vertical, en la que es clave la participación y compromiso de diversas asociaciones y centros de colaboración, ofreciendo una formación específica y adecuada para los trabajadores inmigrantes. Es importante matizar que desde las Administraciones Públicas no se atiende a las particularidades étnicas, dado que se persigue aplicar un modelo de servicios generalizado. Por eso, se observa que las actuaciones específicas en el ámbito de la formación ocupacional destinada a inmigrantes se dejan en manos de asociaciones y centros privados.

Estas dos líneas de actuación se concretan en un primer nivel institucional, que a su vez se subdivide en uno generalista y en otro de programación, y en un segundo nivel que se coloca fuera del ámbito institucional o semiinstitucional, particularista y de gestión directa.

Con los datos en la mano, no se puede afirmar que exista desde la mayor parte de las Administraciones Públicas españolas una política activa de formación ocupacional específica para trabajadores inmigrantes, sino que se procura, en la medida de lo posible, canalizar la formación de este colectivo a través de la oferta de servicios ordinarios. La formación específica para inmigrantes sólo se defiende como una medida provisional, para aquellos supuestos en los que se comprueba que los trabajadores de este colectivo no pueden seguir con normalidad la oferta general de cursos, ya sea, por problemas de idioma o por falta de alfabetización básica.

Las personas con mayores responsabilidades en este contexto no consideran una prioridad cambiar el modelo de doble dimensión para conseguir que las políticas sean más racionales. Esto queda patente en la clara diferenciación que se hace en el discurso de buena parte de las Administraciones Públicas respecto a las características de la población inmigrante y a los mecanismos formativos que pueden mejorar su inserción laboral. Así, mientras que el discurso de los actores institucionales aboga por un tratamiento igualitario y generalizado de la población inmigrante, los centros de formación bifurcan su actuación a través de la polarización de los cursos según las características de la población inmigrante. Esta polarización se convierte en uno de los rasgos más acentuados en comparación con los cursos de formación ocupacional destinados a los nacionales españoles.

Por ello, a pesar de la voluntad de no destinar recursos específicos para este colectivo, la práctica real demuestra que existen dos tipos de ofertas, en función de las características de los inmigrantes y de sus necesidades formativas, distinguiéndose una población determinada no sólo por las diferencias de etnia y género, sino también por el potencial de formación. Esta polarización se conforma con el establecimiento de dos grupos a dos velocidades diferentes: por una parte, el de los inmigrantes alfabetizados, con conocimiento del castellano y con experiencia profesional en su país de origen y, consecuentemente, con unos recursos actitudinales y conocimiento del entorno concretos, que ejemplifican claramente los nacionales de Perú. Por el otro lado, los semialfabetizados o analfabetos, con poca experiencia laboral reglada en su país de origen y con cargas familiares, que estarían representados por el colectivo marroquí. El objetivo final de las Administraciones Públicas es que ambos grupos se acaben adaptando a la oferta formativa general existente en la actualidad. No obstante, dado que las condiciones de partida no son equivalentes, las Administraciones Públicas suelen tomar medidas de discriminación positiva que permitan a los inmigrantes del segundo grupo obtener unos mínimos conocimientos indispensables para manejarse posteriormente en el complicado mercado laboral español, tales como alfabetización y preformación.

En última instancia, se persigue tanto su inserción en el mercado de trabajo como su integración en el entorno social en el que viven. No obstante, algunos de los cursos de formación ocupacional dirigidos a inmigrantes suelen partir de una cierta filosofía asistencialista y asimilacionista, de tal modo que no aprovechan los conocimientos, los hábitos y las aptitudes que estos inmigrantes adquirieron en sus países de origen. Además, casi ninguna de las

Administraciones Públicas diseñan los cursos formativos con vistas a un posible enriquecimiento de formación plasmado en un posible retorno, en el caso que se tomen en cuenta potenciales agentes de cambio social en las zonas de origen de los alumnos y alumnas.

6.2 PROGRAMA DE FORMACIÓN DE INMIGRANTES EN LA COMUNIDAD DE MADRID

El Programa de Formación para Inmigrantes del Servicio Regional de Empleo de la Comunidad de Madrid aparece encuadrado en el seno del Plan Regional para la Inmigración (2001-2003) y tiene como objetivo principal el desarrollo de una serie de acciones formativas que permitan al colectivo de inmigrantes acceder al mercado laboral, en igualdad de condiciones que los trabajadores nacionales.

Para realizar este Programa de Formación, el Servicio Regional de Empleo establece convenios específicos con entidades sin ánimo de lucro, que trabajan y conocen la realidad del colectivo de inmigrantes en la Comunidad de Madrid. El objeto de los convenios es la realización de acciones formativas específicas que instruyan y capaciten profesionalmente a los inmigrantes, con el fin de impulsar, favorecer y facilitar el acceso al mercado laboral, la conservación del puesto de trabajo y las condiciones laborales de estas personas.

En primer lugar, se puede destacar que estos Planes de Formación van destinados a dos grandes grupos dentro del colectivo inmigrante:

1º. Extranjeros en situación de regularización, residentes en la Comunidad de Madrid, desempleados y en circunstancias de riesgo de exclusión social.

2º. Extranjeros trabajadores.

Respecto a las medidas que contempla este Programa de Formación, se describen las siguientes:

- Refuerzo de la integración laboral del inmigrante en la Comunidad de Madrid a través del conocimiento oral y escrito del idioma español. Es una medida imprescindible porque, parafraseando al ilustre lingüista suizo del siglo XX Ferdinand de Saussure, “el lenguaje es la ventana que nos abre al mundo exterior”.

- Favorecer tanto la incorporación al mercado laboral madrileño como la integración en los sistemas de formación reglada o no reglada.

- Hacer posible la adquisición de competencias profesionales que se requieren para desarrollar la ocupación en la que se formen, facilitando su acceso a un empleo.

- Apoyo decidido y continuado a los inmigrantes trabajadores cuya necesidad

sea la conservación y mejora de sus condiciones en el puesto de trabajo.

En cuanto al conjunto de áreas formativas preferentes, éstas se despliegan hacia sectores tales como el de Nuevas tecnologías, Servicios de la vida cotidiana, Servicios de proximidad, Mejora de la calidad de vida, Culturales, ocio y tiempo libre, Medio Ambiente, Turismo y hostelería, Idiomas, Energías alternativas, Prevención de riesgos laborales, Creación y gestión de empresas, Formación de emprendedores.

7. MEDIDAS PARA EL FOMENTO DEL AUTOEMPLEO DE INMIGRANTES

7.1. PLANTEAMIENTO INICIAL

Desde el mismo momento que los inmigrantes quieran llevar a cabo un trabajo por cuenta propia en España, se distinguen de forma clara dos regímenes jurídicos diferenciados: por un lado, los nacionales de países comunitarios, los del Espacio Económico Europeo, los familiares de ambos, así como los nacionales suizos, los chilenos, peruanos y uruguayos, tienen el derecho de hacerlo cumpliendo las mismas exigencias que los españoles y, en un segundo grupo, los sometidos al régimen general, que además de cumplir los anteriores requisitos, sólo serán autorizados si prueban la suficiencia de la inversión y la potencial creación de empleo.

Siguiendo este punto de partida inicial, se puede observar el reflejo de una visión utilitarista del inmigrante como mano de obra necesaria para dar cobertura a ciertos sectores del mercado nacional de trabajo. Esto explicaría el desinterés de las Administraciones Públicas españolas por llevar a cabo políticas incentivadoras de fomento del autoempleo para el colectivo inmigrante. De hecho, las únicas ofertas de microcréditos para establecerse por cuenta propia adoptadas por la Administración Central están previstas para favorecer el retorno de los inmigrantes a sus países de origen (Plan GRECO). Aunque, en cambio, el autoempleo sí se incluye en el Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía como una de las medidas para conseguir un objetivo favorecedor de la integración.

Otro de los aspectos destacables en este planteamiento es que la supresión de la necesidad de motivar la denegación del preceptivo visado para trabajar y residir por cuenta propia supone un claro recorte del derecho de tutela judicial efectiva, al que toda persona tiene derecho, y disuade a las iniciativas modestas.

Los criterios para conceder las autorizaciones que permiten acceder y trabajar como autónomo se endurecieron particularmente desde la creación del denominado Espacio europeo “Schengen”, excepción hecha del conjunto normativo dictado a propósito del proceso extraordinario de regularización llevado a cabo en el año 2000, que sí suavizaba las condiciones para favorecer el ejercicio de la actividad de que se trate.

Las causas que justifican la denegación aparecen recogidas en el actual Reglamento de la Ley de Extranjería y son continuación de lo recogido en el

Reglamento de 1996, incluida la alusión genérica por la que la autoridad competente -mediante resolución debidamente motivada- podrá denegar cuando concurra *cualquier causa* considerada motivo suficiente. Esta excepción frente a la ausencia de necesidad de motivación de las denegaciones nos permite pensar en dos supuestos. De una parte, los casos de solicitudes de extranjeros ya residentes en España. De otra, que al tratarse de una posibilidad genérica, no precisada por el legislador, la autoridad administrativa sí debe en ese caso motivar su resolución denegatoria.

En función de lo expuesto, que se pueda denegar el comienzo de una actividad lucrativa por cuenta propia porque la actividad proyectada no favorece la creación de puestos de trabajo, no implica una aportación de capital que pueda contribuir al crecimiento de la economía nacional y resulta desproporcionado para una actividad inicial ejercida por una persona individual. En todo caso, tales razones son concordantes con lo que mantiene la Resolución del Consejo de la Unión Europea de 30 de noviembre de 1994, sobre limitación a la admisión de nacionales de terceros países en los Estados miembros para ejercer en ellos una actividad profesional por cuenta propia.

En resumen, hay que entender que el establecimiento de condiciones que faciliten el autoempleo para inmigrantes residentes favorece, sin duda, su integración. Es especialmente importante subrayar que para los peticionarios iniciales de visado para trabajar y residir por cuenta propia, sólo debería contemplarse la prueba de la suficiencia de la inversión sobre el proyecto planteado. Y, en todo caso, a la Administración corresponde motivar la denegación como presupuesto fundamental para organizar la defensa frente a una denegación arbitraria. De lo contrario, al inmigrante que quiere trabajar y establecerse por cuenta propia se le coloca en una situación muy compleja y delicada.

7.2. INICIATIVAS PARA EL AUTOEMPLEO

El fomento y promoción del autoempleo de inmigrantes en España tiene como uno de sus puntos esenciales de referencia al denominado Programa Global de Regulación y Coordinación de la Extranjería y la Inmigración, más conocido como GRECO. El instrumento financiero que, tanto el programa GRECO como otros, articulan como fundamental en las políticas favorecedoras del autoempleo de inmigrantes es el de la concesión de **microcréditos**. En el supuesto específico del programa GRECO, los microcréditos para la integración del colectivo inmigrante por medio del autoempleo van ligados a proyectos de desarrollo social básico en sus países de origen, no en España. Esto significa que las medidas se encaminan a un retorno del inmigrante con ayudas que le posibiliten establecerse por su cuenta y riesgo en su país. En concreto, el programa GRECO establece que la Administración General del Estado acordará convenios con las entidades financieras para impulsar líneas de créditos con las que los inmigrantes puedan comenzar actividades productivas en sus países de origen.

Del análisis de lo previsto en el programa GRECO para favorecer las medidas de autoempleo, es claro y notorio que la Administración General del

Estado no contempla la adopción de ayudas económicas que faciliten al inmigrante residente su trabajo en España como autónomo.

Además, tal y como se veía en el anterior punto, nos encontramos ante una situación ligada a una visión de la realidad en la que el trabajador extranjero por cuenta propia no encaja en la perspectiva tan utilitaria que se tiene de la inmigración en los países occidentales, considerada como una mano de obra necesaria para dar cumplimiento a demandas de específicos sectores del mercado de trabajo. Incluso y yendo mucho más allá, el desinterés del legislador por el trabajador inmigrante por cuenta propia se ve realzado en la supresión de la necesidad de motivación para denegar el preceptivo visado. Este hecho resulta totalmente contrario a las tesis más avanzadas de la doctrina laboralista, partidaria de equiparar en derechos y garantías a los trabajadores inmigrantes por cuenta propia y ajena.

El análisis detallado de los requisitos administrativos previstos para que el colectivo inmigrante pueda llevar a cabo una actividad por cuenta propia, evidencia que la legislación laboral de extranjería privilegia al trabajador por cuenta ajena en función de las necesidades que se suscitan en el mercado de trabajo para ellos.

Un ejemplo particularmente significativo e innovador en cuanto a las medidas de autoempleo se encuentra en el Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía. En este Plan, el fomento del autoempleo del colectivo inmigrante se impulsa en el sentido de “desarrollar actuaciones específicas de orientación, formación e inserción sociolaboral para inmigrantes en Andalucía, con el objetivo de favorecer la plena integración social, laboral y personal de la población inmigrante, como sujeto de derechos y deberes, creando las condiciones que favorezcan dicha integración en el seno de la sociedad andaluza”.

En el marco de la vigente Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, teniendo presentes los artículos 36.2 y 37 de la misma, existe un conjunto de situaciones que se pueden incluir en el concepto de trabajo por cuenta propia y que se organizan en torno a dos posibilidades:

- a) Trabajador autónomo.
- b) Empresario individual empleador en España.

Todos los extranjeros que cumplen los requisitos de esta Ley y de las disposiciones que la desarrollan- de modo principal su Reglamento de Ejecución-, adquieren el derecho al ejercicio de una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, así como el acceso al sistema de la Seguridad Social, según el artículo 10.1 de la Ley Orgánica de Extranjería.

Por otra parte, y de acuerdo al Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de

Seguridad Social²³, están comprendidos en este sistema, a efectos de las prestaciones de modalidad contributiva, los trabajadores por cuenta propia o autónomos, sean o no titulares de empresas individuales o familiares, mayores de 18 años. El artículo 7-1 de la Ley General de Seguridad Social se refiere de modo expreso a “todos los españoles”, pero en su apartado 5 realiza una ampliación del ámbito de aplicación a los hispanoamericanos, portugueses, brasileños, andorranos y filipinos, que residan y se encuentren legalmente en territorio español. En lo concerniente a los nacionales del resto de países, el precepto realiza un reenvío de la cuestión a lo dispuesto en los Tratados, Convenios, Acuerdos o Instrumentos ratificados, suscritos o aprobados al efecto o a cuantos les fuese aplicable en virtud del principio de reciprocidad expreso o tácito.

En definitiva, los trabajadores por cuenta propia, ya sean nacionales o extranjeros, se someten al Régimen Especial para los trabajadores por cuenta propia o autónomos²⁴, en el que quedan incluidas las personas que realizan de forma habitual, personal y directa una actividad económica a título lucrativo, sin sujeción por ella a contrato de trabajo y aunque emplee el servicio remunerado de otras personas. En este sentido, conviene tener en cuenta también el Régimen Especial de los Trabajadores Agrícolas²⁵.

8. CONCLUSIONES

He resumido de forma breve, a modo de decálogo, las diez más importantes conclusiones de este trabajo de investigación desde mi particular punto de vista. Serían las siguientes, a saber:

1ª. Acerca de las políticas activas relacionadas con el empleo del colectivo inmigrante no pueden tomarse por parte de los países receptores una serie de decisiones parciales o unilaterales, sino que las medidas sobre la apertura de fronteras e ingreso y mantenimiento en el empleo de los inmigrantes deberían ser adoptadas de una forma general y simultánea por todos los países implicados, ya sean receptores u originarios de la población inmigrante trabajadora.

2ª. El informe del año 2000 del Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia deja bien claro que la mayor parte de las denuncias por discriminación hacia la población inmigrante en los Estados miembros de la Unión Europea tienen una directa relación con el mercado de trabajo, el empleo y la ocupación de este colectivo. Se concreta en situaciones tales como la exclusión de los inmigrantes para acceder a determinados empleos, salarios

²³ Ver el BOE de 29 de junio de 1994.

²⁴ Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, por el cual se crea el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos y la Orden Ministerial de 24 de septiembre de 1970, por la que se dictan normas para la aplicación y desarrollo del RETA.

²⁵ Decreto 3772/1972, de 20 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, modificado por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre.

más bajos, tasas de participación laboral menores con relación a la población nativa o mayores riesgos de desempleo.

3ª. El núcleo central de las políticas activas de empleo destinadas a los inmigrantes, desde un punto de vista constitucional, no debe ceñirse a una mera regulación de los flujos laborales y menos aún a un exclusivo control de entrada y permanencia en el país, sino que debe, además, apoyar los procesos de convivencia e integración, en tanto en cuanto estamos ante verdaderos fenómenos de asentamiento de poblaciones que requieren un adecuado y justo tratamiento.

4ª. Los dos grandes grupos de medidas dentro de las políticas activas de empleo dirigidas al colectivo inmigrante deben ser, primero, las destinadas a una actuación directa que incida sobre el mercado de trabajo para aumentar el empleo o reducir el paro, tales como los incentivos económicos a la contratación a través de bonificaciones, subvenciones, etc. y, en segundo lugar, las que van dirigidas a la mejora sustancial y cualitativa de los procesos de ajuste a corto y medio plazo entre la oferta y la demanda de trabajo, ya sea mediante la formación de los activos, el incentivo o la supresión de trabas a la movilidad geográfica de la mano de obra, la mejora de la intermediación entre los flujos de oferta y demanda en el mercado de trabajo, e incluso una más fluida información de este mercado.

5ª. Hay que diferenciar y distinguir de manera clara el pasado proceso de normalización de una regularización en que no es incondicional ni para todas las personas, sino para aquellos extranjeros que disfruten de un contrato de trabajo real. La novedad que incorpora el trámite y que permitirá un control inédito es la necesidad de alta en la Seguridad Social de los trabajadores para que las autorizaciones concedidas entren en vigor.

Esta normalización ha pretendido adaptarse a la verdadera realidad de las circunstancias actuales, contemplando soluciones distintas para diferentes contextos. Así, por ejemplo, parece evidente que resultaría ineficaz y con escasa operatividad la exigencia de contratos de duración indefinida cuando no se están demandando.

6ª. Por su condición de desfavorecidos en el acceso al empleo, es en el colectivo inmigrante donde más sentido tiene la incorporación de nuevas herramientas tecnológicas que hagan posible un mejor ajuste entre la oferta y la demanda, además de su posterior seguimiento. Esto pasa por una valoración específica de las competencias de los trabajadores inmigrantes y, junto a ello, una identificación de las cualificaciones precisas para cubrir un puesto de trabajo. Debemos tener en cuenta al hilo de lo aquí expuesto que muchos de los trabajadores extranjeros que se hallan en España poseen una excelente cualificación profesional en determinados campos laborales, que debe ser aprovechada en los distintos sectores productivos de nuestra economía.

7ª. El sistema de Contingente de trabajadores extranjeros funciona como herramienta central para la contratación programada, permitiendo actuaciones tales como la selección y formación de estos trabajadores en sus países de

origen. Además, la agilidad y eficacia de este sistema tiene como valor añadido la posibilidad de revisar las previsiones iniciales a lo largo del año cuantas veces sea necesario.

8ª. Los Convenios Internacionales promulgados por las Naciones Unidas y por sus Organizaciones asociadas, como la Organización Internacional del Trabajo, proporcionan a los gobiernos e instituciones nacionales un marco de referencia para elaborar políticas activas de empleo que protejan a los inmigrantes y les permitan el acceso a los beneficios en materia de Trabajo y Seguridad Social. Sin embargo, estos Convenios no pueden asegurar la coordinación de las políticas nacionales ni garantizar que los trabajadores inmigrantes reciban protección efectiva.

El marco conceptual y operativo de la regulación internacional (multilateral y bilateral) no parece estar en situación de poder afrontar los problemas asociados a la protección y cobertura por parte de la Seguridad Social de los trabajadores inmigrantes. A medida que aumenta la inmigración, disminuye la eficacia de los Convenios Internacionales. Los principios asumidos como base de los acuerdos bilaterales y las políticas nacionales en materia de inmigración de los países desarrollados no siempre son consistentes con las disposiciones de los Convenios Internacionales. Vacilan entre la ratificación de los principios de no discriminación y la introducción de políticas diseñadas para restringir los flujos migratorios e impedir que los inmigrantes obtengan la residencia o la nacionalidad.

9ª. Con los datos en la mano, no se puede afirmar que exista desde la mayor parte de las Administraciones Públicas españolas una política activa de formación ocupacional específica para trabajadores inmigrantes, sino que se procura, en la medida de lo posible, canalizar la formación de este colectivo a través de la oferta de servicios ordinarios. La formación específica para inmigrantes sólo se defiende como una medida provisional, para aquellos supuestos en los que se comprueba que los trabajadores de este colectivo no pueden seguir con normalidad la oferta general de cursos, ya sea, por problemas de idioma o por falta de alfabetización básica.

10ª. Se aprecia una cierta visión utilitarista del inmigrante como mano de obra necesaria para dar cobertura a ciertos sectores del mercado nacional de trabajo. Esto explicaría el desinterés de las Administraciones Públicas españolas por llevar a cabo políticas incentivadoras de fomento del autoempleo para el colectivo inmigrante. De hecho, las únicas ofertas de microcréditos para establecerse por cuenta propia adoptadas por la Administración Central están previstas para favorecer el retorno de los inmigrantes a sus países de origen (Plan GRECO). Aunque, en cambio, el autoempleo sí se incluye en el Primer Plan Integral para la Inmigración en Andalucía como una de las medidas para conseguir un objetivo favorecedor de la integración del inmigrante.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS POR ORDEN ALFABÉTICO

- AJA, E, (Coordinador): *La nueva regulación de la inmigración en España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- ARAGÓN BOMBÍN, R. y CHOZAS, J., *La regularización de inmigrantes durante 1991-1992*, MTySS, Madrid, 1993.
- BAYLOS, A., *Derecho del trabajo: modelo para armar*, Trotta, Madrid, 1991.
- BAYLOS, A., "Institucionalización sindical y prácticas neocorporativas. El caso español 1977-1987", en *Revista de Trabajo* Nº 91, julio-septiembre, 1988, Madrid, págs. 9-21.
- BILBAO, A. y PRIETO, C., "Políticas empresariales de mano de obra en el sur metropolitano", en *Economía y Sociedad* Nº 3, Madrid, 1990, págs 141-143.
- CAPEL, Horacio. Los inmigrantes en la ciudad. Crecimiento económico, innovación y conflicto social. Publicado también en DELGADO, M. (Ed.). *Debat de Barcelona. Ciutat i immigració*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporànea, 1997, p. 83-112. Publicado también en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, nº 3, 1 de mayo de 1997, 24 págs.
- CASAS, M. E. y ESCUDERO, A., "Representación unitaria y representación sindical en el sistema español de relaciones laborales", en *Revista española de Derecho del Trabajo*, Nº 17, Madrid, 1984, págs. 51-92.
- CASTILLO MENDOZA, C.A., "Control y organización capitalista del trabajo. El Estado de la cuestión", en *Sociología del Trabajo* Nº 9, Madrid, 1990, págs. 117-139.
- CENTI, C., "Mercado de trabajo y movilización", en *Sociología del Trabajo* Nº 4, Nueva Época, otoño 1988, págs. 43-66.
- CERÓN RIPOLL, P. : *La inmigración dominicana en Madrid* (Tesis doctoral sin publicar), Universidad Complutense, Madrid, 1999.
- COLECTIVO IOÉ : *La inmigración extranjera en España*, Grup de Fundacions La Caixa, Madrid, 2000.
- COLECTIVO IOÉ, "Rasgos generales y perfil sociodemográfico", en GIMÉNEZ, C. (coord.), *Inmigrantes extranjeros en Madrid*, Comunidad de Madrid, 1993, Tomo I, págs. 137-419. 211
- COLECTIVO IOÉ, "La inmigración extranjera en España: sus características diferenciales en el contexto europeo", en CONTRERAS, I.

(coordinador), *Inmigración, racismo e interculturalidad*, Talasa, Madrid, 1994, págs. 83-119.

- COLECTIVO IOÉ, *Inmigrantes extranjeros en la Sierra Oeste de Madrid*, Mancomunidad de Servicios Sociales Sierra Oeste, San Lorenzo del Escorial, 1994.

- COLECTIVO IOÉ, *Discriminación contra trabajadores marroquíes en el acceso al empleo en España*, OIT, Ginebra, 1995.

- COLECTIVO IOÉ, *Presencia del Sur. Marroquíes en Cataluña*, Fundamentos, Madrid, 1995.

- COLECTIVO IOÉ, *Discursos de los españoles sobre los extranjeros. Paradojas de la alteridad*, CIS, Madrid, 1995 (Colección Opiniones y Actitudes, Nº 8).

- COLECTIVO IOÉ, "Inmigrantes y mercados de trabajo en España. Planteamiento general y aplicación a un caso concreto: los trabajadores marroquíes en el sector de la construcción en la Comunidad de Madrid", en Seminario *Inmigración, empleo e integración social*, Universidad Menéndez Pelayo, Santander, julio de 1995.

- COLECTIVO IOÉ, *La educación intercultural a prueba: hijos de inmigrantes marroquíes en la escuela*, CIDE/ Laboratorio Estudios Interculturales Universidad de Granada, Granada, 1996.

- DÍEZ NICOLÁS, J.: *Los españoles y la inmigración*, Instituto de Migraciones y Servicios Sociales, MTAS, Madrid, 1999.

- ESPADA RAMOS, Mª L., *¿Europa, ciudad abierta?. La inmigración y el asilo en la Unión Europea*, Instituto Municipal de Formación y Empleo, Ayuntamiento de Granada, Granada, 1997.

- FUNDACIÓN IESA (Toharia, L., García Serrano, C. y Sahún, Mª), *El factor trabajo en la construcción: empleo, demandas y ofertas (1985-1990) y la formación profesional ocupacional en el sector*, MOPT, Madrid, 1991.

- GIMÉNEZ, C. (coord.), *Inmigrantes extranjeros en Madrid*, Comunidad de Madrid, Madrid, 1993, Tomo I y II.

- IBÁÑEZ, Jesús, *Más allá de la sociología. El Grupo de Discusión: técnica y crítica*, Siglo XXI, Madrid, 1979.

- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, *Encuesta de Población Activa* (varios años).

- INSTITUTO SINDICAL DE ESTUDIOS, *Evolución Social en España 1977-1987*, Cuadernos I.S.E. Nº 2, Madrid, 1988.

- INSTITUTO SINDICAL DE ESTUDIOS, *Evolución social en España* 1993, Madrid, 1993.

- JURADO GOMEZ, E., *El mercado de trabajo en el sector de la construcción*, ANCOP, Madrid, 1995.

- LÓPEZ DE LERA, D., "Análisis de la estadística sobre población extranjera", en *Serie de Artículos y Ponencias* del Instituto de Demografía del CSIC, Madrid, 1991.

- LORCA, A., ALONSO, M. y LOZANO, L. A., *Inmigración en las fronteras de la Unión Europea*, Encuentro, Madrid, 1997.

- MIGUÉLEZ, F., "Trabajo y relaciones laborales en la construcción", en *Sociología del Trabajo* Nº 9, Madrid, primavera de 1990, págs. 35-54.

- MIGUÉLEZ, F., RECIO, A. y ALÓS, R., *Transformaciones laborales en la industria de la construcción en Cataluña*, U.A.B./CC.OO Catalunya, Barcelona, 1990.

- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Encuesta de Coyuntura Laboral*, 2º trimestre de 1992), Madrid, 1993.213

- MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, *Anuario de Estadísticas Laborales 1990*, Madrid, 1991.

- MURO, J. y otros, *Análisis de las condiciones de Vida y Trabajo en España*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1988.

- OKOLSKI, M., "Poland", Informe para el *SOPEMI 1991* de la OCDE, Varsovia, 1991 (edición interna).

- PALOMEQUE, M.C., *Los derechos laborales en la Constitución Española*, CEC, Madrid, 1991.

- PRIETO, C., "Cambios en la gestión de mano de obra: interpretaciones y crítica", en *Sociología del Trabajo* Nº 16, Madrid, 1992.

- REQUENA SANTOS, F., *Redes sociales y mercado de trabajo. Elementos para una teoría del capital relacional*, CIS/ Siglo XXI, Madrid, 1991.

- SÁNCHEZ ALBORNOZ, Nicolás. La población de América Latina. Desde los tiempos precolombinos al año 2000 . Madrid: Alianza Editorial, 1973, cap. 5.

- SEOPAN, *Informe anual por Comunidades Autónomas 1993*, Madrid, 1994.

- UNIÓN SINDICAL DE MADRID REGIÓN DE CC.OO., *Economía sumergida*, Ediciones GPS, Madrid, 1994.

- VILLA, P., *La estructuración de los mercados de trabajo. La siderurgia y la construcción en Italia*, MTYSS, Madrid, 1990.

LEGISLACIÓN NACIONAL E INTERNACIONAL CONSULTADA

- Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU de 1948.
- Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación de 1958.
- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas el 21 de diciembre de 1965.
- Tratado de Ámsterdam de la Unión Europea, de 2 de octubre de 1997.
- Directiva 76/207/CEE de 1976.
- Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2001.
- Resolución del Consejo de la Unión Europea de 30 de noviembre de 1994, sobre limitación a la admisión de nacionales de terceros países en los Estados miembros para ejercer en ellos una actividad profesional por cuenta propia.
- Constitución Española de 1978.
- Ley de Asilo (Ley 5/1993, de 26 de marzo, modificada por Ley 9/1994, de 19 de mayo).
- Ley de Empleo, Ley 56/2003, de 16 de diciembre.
- Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000.
- Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2000.
- Decreto 2530/1970, de 20 de agosto, por el cual se crea el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos.
- Decreto 3772/1972, de 20 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social, modificado por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre.
- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Seguridad Social.
- RD 1888/1996, de 2 de agosto de 1996, de estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero.
- Real Decreto 239/2000, de 18 de febrero, por el que se establece el procedimiento para la regularización de extranjeros prevista en la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 4/2000.
- Real Decreto Ley 5/2001 de medidas urgentes de reforma del mercado laboral.
- Real Decreto 864/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reformada por Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre.

- Real Decreto 178/2003, de 14 de Febrero, sobre entrada y permanencia en España de nacionales de estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.
- Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el nuevo Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000.
- ORDEN de 25 de febrero de 1998 por la que se fijan los requisitos y procedimiento sobre concesión de autorizaciones para trabajar, aplicación de determinados supuestos de preferencias, modificación de los permisos de trabajo y compatibilidad de permisos de trabajo.
- Resolución, de 8 de febrero 2005, del Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE), que fija el procedimiento que se debe seguir para la elaboración del denominado "Catálogo de Ocupaciones de Dificil Cobertura".